This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

A 451935

Preußisches

Verwaltungsrecht.

45703

Von

Conrad Bornhak.

Erster Band.

Freiburg i. B. 1889.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Vorwort.

Die in dem Vorworte zum ersten Bande ausgesprochene Absicht, das gesamte preußische Verwaltungsrecht in einem einzigen Bande zu behandeln, ließ sich leider nicht ausführen, wenn das Ziel einer gleichzeitigen theoretischen wie praktischen Brauchbarkeit der Arbeit erreicht werden sollte. Vielmehr muß das Verwaltungsrecht bei der Fülle des zu bewältigenden positiven Rechtsstoffs auf zwei selbstständige Bände verteilt werden. In den zweiten Band des Staatsrechts hat demgemäß nicht das ganze Verwaltungsrecht, sondern nur der allgemeine Teil desselben, umfassend das Beamtenrecht, die Verwaltungsorganisation und der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, Aufnahme finden können. Dem Schlußbande bleiben die Einzelgebiete der Verwaltung vorbehalten. Im übrigen kann ich hier lediglich auf das Vorwort zum ersten Bande verweisen.

Berlin, den 18. Oktober 1888.

Conrad Bornhak.

Inhaltsverzeichnis.

Viertes Buch. Das Verwaltungsrecht.

Erste Abteilung. Allgemeiner Teil.

Erster Abschnitt. Das Beamtenrecht.

Seite

§ 87. Geschichtliche Entwicklung des Beamtenwesens 1
§ 88. Dogmengeschichte des Staatsdienstes 13
§ 89. Rechtliches Wesen des Staatsdienstes 19
§ 90. Begründung des Staatsdienstes 27
§ 91. Die Amtskaution und das Defektenverfahren 37
§ 92. Die Pflichten der Beamten 42
§ 93. Das Disziplinarverfahren 60
§ 94. Die Rechte der Beamten 70
§ 95. Veränderungen des Amtsverhältnisses 85
§ 96. Beendigung des Staatsdienstes 94

Zweiter Abschnitt. Die Verwaltungsorganisation.

Kap. I. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung.

§ 97. Das System der allgemeinen Landesverwaltung 96
§ 98. Das System der Kommunalverwaltung 100
§ 99. Die Verknüpfung der allgemeinen Landesverwaltung mit der Kommunalverwaltung 109

Kap. II. Die Städteverfassungen.

§ 100. Geschichtliche Entwicklung der Städteverfassungen 113
§ 101. Geltungsgebiet der Städteordnungen 120
§ 102. Grundlagen des städtischen Verbandes 123

Seite

§ 103. Die Stadtverordneten (Bürgervorsteher) 132
§ 104. Der Magistrat 140
§ 105. Die Hilfsorgane des Magistrats 145
§ 106. Die Kommunalverwaltung der Stadt 148
§ 107. Insbesondere das städtische Finanzwesen 153
§ 108. Die staatliche Aufsicht über die städtische Kommunalverwaltung . 170
§ 109. Die allgemeine Landesverwaltung der Stadt 175

Kap. III. Die Landgemeindeverfassungen.

§ 110. Geschichtliche Entwicklung der Landgemeindeverfassungen in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein 179
§ 111. Gegenwärtige Verfassung der Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein 188
§ 112. Die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein, die Distrikte in Posen 205
§ 113. Die Landgemeindeverfassung in Westfalen und der Rheinprovinz . 216
§ 114. Das Amt in Westfalen, die Bürgermeisterei in der Rheinprovinz . 226
§ 115. Die hannöversche Landgemeindeverfassung 232
§ 116. Die Gemeindeverfassungen in Hessen-Nassau und Hohenzollern . . 241

Kap. IV. Die Kreisverfassungen.

§ 117. Geschichtliche Entwicklung der Kreisverfassungen 251
§ 118. Grundlagen des Kreisverbandes 261
§ 119. Der Kreistag 264
§ 120. Die ausführenden Organe der Kreisverwaltung 276
§ 121. Die Kommunalverwaltung des Kreises 283
§ 122. Die allgemeine Landesverwaltung des Kreises 295
§ 123. Die Oberamtsbezirke in Hohenzollern 297

Kap. V. Die Bezirksverwaltung.

§ 124. Die frühere Organisation der Bezirksverwaltung 302
§ 125. Die Bildung der Regierungsbehörden 312
§ 126. Die Zuständigkeit der Regierungen und der Abteilungen 322

Kap. VI. Die Provinzen und die größeren Kommunalverbände.

§ 127. Entstehung und jetziger Umfang der größeren Kommunalverbände 326
§ 128. Die Grundlagen der Provinzialverfassung 335
§ 129. Die kommunalen Organe des Provinzialverbandes 338
§ 130. Die Kommunalverwaltung der Provinz 349
§ 131. Die allgemeine Landesverwaltung der Provinz 356
§ 132. Die übrigen größeren Kommunalverbände 360

Kap. VII. Die Centralverwaltung.

Seite
§ 133. Die frühere Organisation der Centralverwaltung 369
§ 134. Die einzelnen Ministerien 379
§ 135. Staatsministerium und Kabinett 389
§ 136. Beratende Centralbehörden 393

Dritter Abschnitt. Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

Kap. I. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 137. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit 397
§ 138. Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit 407
§ 139. Die Verwaltungsgerichte 419
§ 140. Das Verfahren in erster Instanz 426
§ 141. Die Rechtsmittel 443
§ 142. Die Zwangsvollstreckung 451
§ 143. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte 454

Kap. II. Das Verwaltungsbeschwerdeverfahren.

§ 144. Wesen der Verwaltungsbeschwerde 467
§ 145. Die Beschlußbehörden 474
§ 146. Das Beschlußverfahren 475

Kap. III. Die Kompetenzkonflikte.

§ 147. Der Kompetenzkonflikt 479
§ 148. Das Konfliktsverfahren 490
Register 499

Viertes Buch.

Das Verwaltungsrecht.

Erste Abteilung. Allgemeiner Teil.

Erster Abschnitt. Das Beamtenrecht*).

§ 87. Geschichtliche Entwicklung des Beamtenwesens [1]).

Das Mittelalter war der Ausbildung eines berufsmäßigen Beamtentums und besonderer staatsrechtlicher Normen für dieses Institut

*) Vgl. Klüber §§ 487 ff.; Zachariä §§ 133 ff.; Zöpfl §§ 513 ff.; Gerber §§ 35 ff.; G. Meyer, St.R., §§ 137 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1 §§ 127 ff.; v. Rönne, Pr. St.R., Bd. 3 S. 398 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (2. Aufl.) Bd. 1 S. 297 ff.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 1, S. 404 ff.; Zorn, Bd. 1, § 14; Seydel, Bayr. Staatsrecht, Bd. 3, S. 321 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil I (2. Aufl.), Bd. 1, S. 204 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Straßburg 1886, S. 308 ff.; S. J. M. Seuffert, Von dem Verhältnisse des Staates und der Diener des Staates gegen einander im rechtlichen und politischen Verstande, Würzburg 1793; Fr. A. v. d. Becke, Von Staatsämtern und Staatsdienern, Heilbronn 1797; N. Th. Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie, Landshut 1808; J. D. Rumpf, Dienst- und Rechtsverhältnisse der kgl. preuß. Beamten, Berlin 1827, 2. Aufl. 1833; A. W. Heffter, Ueber die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener in den Beitr. zum deutschen Staats- und Privatfürstenrecht, Berlin 1829; F. Meisterlin, Die Verhältnisse der Staatsdiener nach rechtlichen Grundsätzen, Kassel 1838; Th. Perthes, Der Staatsdienst in Preußen, ein Beitrag zum deutschen Staatsrechte, Hamburg 1838; Vollgraff, Der Staatsdienst und der preuß. Beamtenstand, Marburg 1851; v. Seybold, Das Institut der Aemter, München 1854;

wenig günstig. Es erklärt sich diese Thatsache aus der Zersplitterung der fränkisch-deutschen Monarchie nach dem Ende der karolingischen Zeit und der Verknüpfung der meisten staatlichen Hoheitsrechte mit dem Besitze der größeren Grundeigentümer und Korporationen zu einem Inbegriffe privatrechtlicher Befugnisse. Diesem das ganze politische Leben Deutschlands während des Mittelalters beherrschenden Entwicklungsgange hat sich auch das brandenburg-preußische Staatswesen auf die Dauer nicht entziehen können, obgleich hier von Anfang an der bewußte Gegensatz zur feudalen und patrimonialen Staatsidee für die Grundlegung des neuen Staates maßgebend war.

Die ursprüngliche Organisation der Marken ließ jedes Amt sowohl am Hofe des Markgrafen wie in der lokalen Verwaltung des Landes als ein militärisches Kommando erscheinen. Das militärische Moment wog bei jedem Amte so entschieden vor, daß die gerichtlichen, polizeilichen und finanziellen Funktionen der einzelnen Organe dagegen vollständig in den Hintergrund traten und nur als untergeordnetes Mittel zum Zweck in Betracht kamen. In diesem militärischen Kommando ist der staatliche Charakter des Amtes vollkommen ausgeprägt, es ist kein Zweifel, daß alle Beamten lediglich Organe der Staatsgewalt sind. Die halb und halb privatrechtliche Form der Amtsverleihung als Belehnung, welche im übrigen Deutschland bis gegen Ende des Mittelalters Sitte war, hat in Brandenburg nur in unbedeutendem Maße, z. B. für die Burggrafen- und Schulzenämter, stattgefunden. Im allgemeinen sind Amtslehen ungebräuchlich, das militärische Kommando herrscht vor.

Dieser absolute Militärstaat wird jedoch im Laufe des 13. Jahrhunderts an den verschiedensten Stellen durchlöchert, nnd als Ergebnis einer Entwicklung von wenigen Menschenaltern stellt sich eine staatliche Verfassung und Verwaltung heraus, die genau das Gegenteil der ur-

---

Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrechte, gekrönte Preisschrift, in Hirths Ann. 1884, S. 565 ff., 1885, S. 65 ff.; O. Mayer Der verwaltungsrechtliche Vertrag im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 3, S. 1 ff.

[1]) Vgl. Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums, 3 Bände, Berlin 1874—84; Twesten, Der preußische Beamtenstaat in den Preuß. Jahrb., Bd. 18, S. 1 ff., 109 ff.; Schmoller, Der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. a. a. O., Bd. 26, S. 148 ff., 253 ff., 538 ff.; außerdem die Werke über preußische Geschichte und Rechtsgeschichte überhaupt, neuerdings besonders A. Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bände, Berlin 1888.

sprünglichen Verhältnisse ist [2]). Um die Grenzscheide des 13. und 14. Jahrhunderts ist die Ueberwältigung des absoluten Militärstaates durch die Macht des Besitzes in jeder Hinsicht entschieden, und damit die Abhängigkeit aller staatlichen Herrschaft von dem Einflusse des Besitzes auf Jahrhunderte besiegelt.

Die Organe für die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte sind nunmehr in den Städten die selbstgesetzten Organe der städtischen Korporationen, auf dem flachen Lande die größeren Grundbesitzer für ihre Hintersassen. Den höchsten Rat des Landesherren für die Handhabung der Landesverwaltung bildet die Gesamtheit der Lokalobrigkeiten des Landes, welche sich zusammensetzt aus den Vertretern der städtischen Korporationen und den im Besitze staatlicher Hoheitsrechte befindlichen größeren Grundbesitzern. Da die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte untrennbar verknüpft ist mit dem Grundbesitze, sei es, daß eine Korporation diese Rechte handhabt, soweit der Grundbesitz ihrer Mitglieder, sei es, daß ein größerer Grundbesitzer sie hat, soweit sein bezw. seiner Hintersassen Grundbesitz reicht, so greift naturgemäß allmählich der Gedanke Platz, daß diese staatlichen Hoheitsrechte Pertinenz des Grundbesitzes sind. Wird die Ausübung eines Hoheitsrechtes nach den Normen des Privatrechts zugleich mit dem Privatbesitze erworben und verloren, ist vollends wie bei der märkischen Kolonisation jedes private Grundeigentum ein vom Staate abgeleitetes gleich dem Hoheitsrechte, so geht jeder Unterschied zwischen beiden verloren. Beide bilden zusammen einen Inbegriff privatrechtlicher Befugnisse.

Nachdem dieser Rechtszustand einmal der regelmäßige geworden war, wendet man die Regel auch auf diejenigen verhältnismäßig unbedeutenden Teile des flachen Landes an, in denen dem Landesherren noch das Recht der eigenen Ausübung der Staatsgewalt verblieben war. Ist die Gerichtsbarkeit und Polizei über ein Dorf, das Recht auf Zins und Dienste der Bauern überall sonst ein privatrechtlicher Besitz des Grundherren, warum sollte dies hier nicht der Fall sein? Da die Erinnerung an den früheren Rechtszustand allmählich den späteren Generationen entschwand, so entsteht schon im 15. Jahrhundert die Auffassung, daß nicht dem Landesherren als solchem jene Rechte zustehen, sondern nur als Gutsherren seiner Domänen. Ebenso war schon lange der Erwerb und Verlust der Herrschaft über Land und

[2]) Vgl. § 2.

Leute nach privatrechtlichen Grundsätzen behandelt. Das Land wird vererbt, vertauscht, verkauft, verpfändet, wie Grundstücke.

Damit ist der Gedankenkreis, zu dem die Verknüpfung staatlicher Hoheitsrechte mit dem Grundbesitze den ersten Anlaß gegeben hatte, abgeschlossen. Jedes staatliche Hoheitsrecht ist privatrechtlicher Besitz, folglich wird der Staat überhaupt nach den Regeln des Privatrechts beurteilt. Die privatrechtliche Anschauungsweise des Mittelalters von den öffentlichen Angelegenheiten ist also nicht eine Folge mangelhafter juristischer Schulung, sondern die notwendige Konsequenz der Ueberwältigung des Staates durch die Macht des Besitzes. Der Charakter des Amtswesens war jedoch durch diese Thatsache bestimmt nach doppelter Richtung hin.

Das regelmäßige Verhältnis ist die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte durch die Vertreter von Korporationen oder größere Grundbesitzer, denen diese Ausübung aus eigenem Rechte zusteht. Da die Amtsthätigkeit vollkommen mit dem Besitze verschmolzen ist, so hat sie den Charakter einer privatrechtlichen Befugnis. Davon, etwa gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei als staatliches Amt zu betrachten, ist man weit entfernt. Die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte aus eigenem Rechte scheidet daher aus dem Amtsrechte vollständig aus.

Die Landeshoheit selbst, die dem Landesherren verbliebenen Rechte umfassend, ist aber auch nur ein Aggregat nach den Grundsätzen des Privatrechts zu beurteilender Befugnisse. Diese kann jedoch der Landesherr nicht in jeder Hinsicht selbst bethätigen, er bedarf auch hier für die Handhabung seiner Landeshoheit besonderer Organe. Der Landesherr übt die in der Landeshoheit enthaltenen Rechte in der Weise aus, daß er mit denselben einzelne Personen auf längere oder kürzere Zeit betraut. Sind aber für den juristischen Charakter der Landeshoheit überhaupt die Normen des Privatrechts maßgebend, so muß dieses auch bezüglich der Ausübung derselben durch die landesherrlichen Organe der Fall sein. Insbesondere muß sich das Verhältnis dieser Organe zum Landesherrn nach privatrechtlichen Grundsätzen bestimmen. Die privatrechtliche Behandlung des Beamtenrechts greift daher Platz nach der Wiederkehr geordneter staatlicher Zustände in der Mark während des ganzen 15. und 16. Jahrhunderts.

Das Beamtenverhältnis ist ein privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen dem Landesherren und dem Beamten. Die Begründung desselben erfolgt demgemäß durch einen gewöhnlichen privatrechtlichen

Vertrag über Handlungen, in dem die beiderseitigen Leistungen genau aufgezählt werden. Wenn die Bestallungsurkunde meist vom Landesherren allein ausgestellt ist, so widerspricht dies der Vertragsnatur nicht. Die Urkunde hat im wesentlichen den Charakter einer Vollmacht, um den Beamten anderen Personen gegenüber zu legitimieren. Daß jedoch zwischen Landesherren und Beamten ein Vertragsverhältnis vorliegt, kommt in der Bestallung unzweideutig zum Ausdruck. So heißt es vielfach in den Bestallungsurkunden des 15. und 16. Jahrhunderts: „Wir ꝛc. bekennen, das wir uns heut dato mit unserm lieben getrewen N. N. vereinigt und vertragen", worauf die beiderseitigen Verpflichtungen aufgezählt werden. Das Verhältnis des Beamten zum Landesherren beruht also auf einem privatrechtlichen Vertrage über Handlungen verschiedenen Inhalts, das Verhältnis des Beamten zu anderen Personen auf der ihm vom Landesherren erteilten Vollmacht.

Die Dauer des Vertragsverhältnisses ist verschieden bemessen. Die Anstellung auf Lebenszeit bildet eine seltene Ausnahme und kommt fast nur in der Centralverwaltung besonders für gelehrte Juristen vor, deren Dienste sich der Landesherr dauernd sichern wollte. In der Regel erfolgt die Anstellung auf eine Reihe von Jahren, gewöhnlich ein bis sechs Jahre. Bei den Beamten der landesherrlichen Lokalverwaltung, den Vögten oder Amtmännern, behält sich hierbei der Landesherr das Ein- und Absetzungsrecht ausdrücklich vor, so daß der Beamte zwar, nicht aber der Landesherr auf eine bestimmte Reihe von Jahren gebunden war. Häufig wird eine stillschweigende Verlängerung des Vertrags auf eine weitere Zeitperiode ausgemacht, wenn nicht der Landesherr oder der Beamte den Vertrag mehrere Monate, z. B. drei bis sechs Monate, vor Ablauf der ursprünglich verabredeten Zeit kündigen.

Vorzugsweise im 16. Jahrhundert kommt neben diesen Verträgen die Verpachtung oder Verpfändung des Amtes vor. Der Beamte, mit dessen Verwaltung fast durchgängig finanzielle Funktionen verknüpft sind, wird in diesen beiden Fällen Procurator in rem suam. Er hat alle Einkünfte, die er kraft seiner Vollmacht einzieht, für sich zu behalten, jedoch bei der Verpachtung die Pachtsumme an den Landesherren abzuführen. Nur die Dauer des Amtes ist bei der Verpachtung eine andere als bei der Verpfändung. Die Verpachtung erfolgt auf eine im Vertrage bestimmte Anzahl von Jahren. Der Verpfändung des Amtes liegt dagegen eine Forderung des anzustellenden Beamten

gegen den Landesherren zu Grunde. Zur Sicherung und Tilgung der Forderung erhält der Gläubiger das Amt. Alle Einkünfte, die der Beamte kraft seines Amtes einzieht, behält er also für sich zur Tilgung seiner Forderung. Das Amt erlischt mit der Tilgung der Forderung des Beamten an den Landesherren aus den vom Beamten einzuziehenden landesherrlichen Einkünften [5]).

Der Vertrag, durch den das Beamtenverhältnis begründet wird, ist also in jeder Beziehung ein privatrechtlicher, ohne daß er sich auf eine einheitliche obligatorische Vertragsform zurückführen ließe.

In dem Vertrage werden die beiderseitigen Rechte und Pflichten genau bestimmt. Der Beamte verpflichtet sich zu genau spezialisierten Leistungen. Die Aufzählung der einzelnen Dienste des Beamten war schon deshalb erforderlich, weil eine feste gesetzliche Zuständigkeit der einzelnen Aemter nicht bestand. Der Landesherr, in dessen privatem Besitze die die Landeshoheit ausmachenden Rechte waren, konnte die Vollmacht seiner Beauftragten bestimmen, wie er wollte, wenn auch meist der Umfang der Vollmacht für die einzelnen Aemter in den Bestallungen ähnlich begrenzt ist. Durch die Aufzählung der Dienste der Beamte werden also nicht nur dessen vertragsmäßige Verpflichtungen, sondern auch seine Vollmacht gegenüber dritten und damit seine Amtszuständigkeit normiert.

Der Landesherr andererseits verpflichtet sich außer zum Schutze seines Beamten zu gewissen Gegenleistungen für dessen Dienste während der Amtsdauer. Gewöhnlich setzt sich das Einkommen des Beamten für seine Dienste aus drei verschiedenen Bestandteilen zusammen. Die Haupteinkünfte bestehen, der mittelalterlichen Naturalwirtschaft entsprechend, in Naturallieferungen für den Beamten. Die meisten landesherrlichen Beamten, wie die Vögte oder Amtleute und deren Unterpersonal, ebenso die Landeshauptleute und deren Organe haben ihren Sitz auf einer landesherrlichen Domäne, die Beamten der Centralverwaltung bei der Identität von Hof- und Landesverwaltung am Hoflager. Die Domäne muß die an ihrem Sitze befindlichen Beamten unterhalten. Die Beamten haben ihre Wohnung auf dem Gute, be-

[5]) Bezüglich der Beispiele für diese verschiedenen Grundtypen des Beamtenverhältnisses kann ich lediglich auf die im ersten Bande von Isaacsohns Gesch. des preuß. Beamtentums bei Behandlung der einzelnen Aemter angeführten Urkunden verweisen. Leider fehlt in jenem Werke eine rechtsgeschichtliche Darstellung des Beamtenverhältnisses selbst vollständig.

kommen ihr bestimmtes Deputat an Schlachtvieh, Getreide, Brennholz und dergleichen. Ebenso werden die Hofbeamten im kurfürstlichen Schlosse unterhalten. Außer diesen Naturalleistungen beziehen die Beamten für sich und ihre Diener Bekleidung aus der kurfürstlichen Kammer, sowie Ersatz für im Amte erlittene Schäden und Unkosten. Dazu tritt endlich ein geringes Bargehalt, welches für die unteren Beamten 10 bis 20 Gulden, für die höheren 30, 40, 50 Gulden bis zu 100 Gulden, sehr selten mehr beträgt. Bei Aemtern, deren Verleihung auf Pacht- oder Pfandvertrag beruht, bezieht selbstverständlich der Beamte, abgesehen davon, daß er alle Einnahmen für sich behält, keine weiteren Einkünfte. Häufig muß der Beamte von seinen Einnahmen verschiedene Schreiber und Knechte mit unterhalten.

Die getreuliche Erfüllung der Amtspflichten wird meist von den Beamten beschworen. Es ist dies das einzige öffentlichrechtliche Moment, welches noch in das Beamtenrecht hineinragt, obgleich es in keiner Weise entscheidend ist, da das Mittelalter auch die Beschwörung privatrechtlicher Verpflichtungen als wirksame religiöse und rechtliche Verstärkung der Verbindlichkeit liebt.

Seit dem Anfange des 17. Jahrhunderts entwickelt sich die Landeshoheit allmählich zur modernen Staatsgewalt. Von der Mitte des Jahrhunderts ab drängt die landesherrliche Gewalt in jahrzehntelangem Kampfe mit den Ständen deren Einfluß zurück. Die Einwirkung der Stände auf die Gesamtinteressen des Landes hört mit dem Fortfalle der landständischen Versammlungen auf. Die Stände als Lokalobrigkeiten werden unter eine sich mehr und mehr verschärfende staatliche Kontrolle gestellt. Die Landeshoheit streifte ihren privatrechtlichen Charakter ab und wurde aus einem Aggregate privatrechtlicher Befugnisse, denen ebensolche Befugnisse der Unterthanen gegenüberstanden, zu einer allbeherrschenden Staatsgewalt. Die Dienste des Beamten waren folglich ebenfalls nicht mehr privatrechtlichen, sondern staatsrechtlichen Inhalts. Dieses veränderte Wesen des Staates und des Dienstes für den Staat macht sich sofort geltend in dem Verhältnisse des Landesherren zu dem Beamten.

Zunächst erhält die Begründung des Beamtenverhältnisses eine andere rechtliche Form. Es waren nicht mehr privatrechtliche Leistungen, zu denen der einzelne Beamte sich verpflichtete, sondern öffentliche Dienste. Schon mit dieser Thatsache war der privatrechtliche Vertrag nicht mehr vereinbar, da man sich durch einen solchen nur

zu privatrechtlichen Leistungen verpflichten kann. Aber ein Vertragsverhältnis überhaupt mußte begrifflich undenkbar erscheinen zwischen einer rechtlich unbeschränkten Staatsgewalt und den ihr unbedingt unterworfenen Unterthanen. Einzig der Wille des Fürsten kann das Beamtenverhältnis begründen und lösen. Der absolute Herrscher nimmt daher ein freies Entlassungsrecht für sich in Anspruch. Im Reiche und den noch im patrimonialen Wesen verharrenden Kleinstaaten Deutschlands vielfach bestritten, ist dieses Entlassungsrecht in Brandenburg-Preußen schon unter dem großen Kurfürsten unbedingt anerkannt [4]). Die Bestallungen haben somit den Charakter des Vertrags verloren und sind zu einseitigen Akten des Landesherren geworden.

Aber auch der Inhalt der Bestallungen verändert sich mehr und mehr. In denselben erscheint eine Aufzählung der Amtspflichten im einzelnen nicht mehr erforderlich, da diese nach und nach allgemein für ganze Kategorien von Beamten und Behörden durch die neue Verwaltungsgesetzgebung des absoluten Staates, zunächst nur experimentierend in den Instruktionen, später durch feste Verwaltungsnormen geregelt werden [5]).

Mit der Verdrängung der mittelalterlichen Naturalwirtschaft durch die moderne Geldwirtschaft, welche unter dem großen Kurfürsten vollendet wurde durch die Domänenverpachtung an Stelle der bisherigen Domänenverwaltung, war auch die Versorgung der Beamten mit Naturalien unmöglich geworden. An die Stelle der Fleisch- und Getreidelieferungen, sowie der Beschaffung der Bekleidung aus der kurfürstlichen Kammer tritt daher eine entsprechende Geldrente. Anfangs werden noch das alte Bargehalt und der Ersatz für Naturalien und Bekleidung einzeln aufgezählt, später aber zwischen diesen einzelnen Bestandteilen des Bargehalts, die als solche nur noch eine geschichtliche Reminiscenz waren, nicht mehr unterschieden. Allein Dienstwoh-

---

[4]) Vgl. den bei Isaacsohn, Bd. 2, S. 369 ff. abgedruckte Stelle der Korrespondenz der Geh. Räte mit dem Kurfürsten aus den Jahren 1675—1678: „Zwar weißen wir auch wohl, daß Ew. Churf. Durchl Dero Diener auch ohne anzeugung der geringsten Ursache Ihren Dienst erlaffen und lizentiren können". Die Berechtigung der häufig wiederkehrenden Verfügung Friedrich Wilhelm I.: „soll platt cassiert werden" ist schon während des 17. Jahrhunderts in Preußen unbestritten.

[5]) Die Behauptung Rehms in Hirths Ann. 1884, S. 547, die Bestallungspatente hätten einen stereotypen Inhalt gehabt ohne Rücksicht auf das konkrete Amt, ist für das 17. Jhd. im allgemeinen zutreffend, für die frühere Zeit nicht.

nung und freies Brennholz erhalten sich neben dem Bargehalte noch vielfach fort.

Im Laufe des 17. Jahrhunderts, vorzugsweise unter der Regierung des großen Kurfürsten, hat daher Hand in Hand gehend mit der Vernichtung des ständischen Patrimonialstaates die den Anforderungen des modernen Staates entsprechende Umwälzung in dem Beamtenrechte stattgefunden. Auch im Staatsdienste hat sich der Bruch mit den privatrechtlichen Staatsanschauungen des Mittelalters vollzogen. Er ist, wesentlich verschieden von jedem privaten Dienstverhältnisse, ein öffentlicher Dienst, der lediglich durch den Willen des Staates begründet und beendet wird.

Dieser Rechtszustand ist bereits vorhanden gegen Ende des 17. Jahrhunderts. Unter Friedrich III./I. und Friedrich Wilhelm I. kommt hiezu ein umfassendes System der Vorbereitungen und Prüfungen für die meisten Beamtenkategorien. Für die Auditeure wurde seit 1692, für die Mitglieder der höheren Justizkollegien seit 1693 und für die Advokaten seit 1709 die Ablegung einer Proberelation und Prüfung vor der Anstellung erfordert, 1716 auch für die Protonotarien und Sekretäre ein Examen eingerichtet, bis endlich das Reskript vom 9. Dezember 1737 für alle Justizbeamten, auch die der patrimonialen oder städtischen Untergerichte die juristischen Prüfungen regelte. In der Verwaltung sah es König Friedrich Wilhelm I. gern, wenn Leute aus dem praktischen Leben eine Stelle einnahmen. Da jedoch solche nur schwer zu bekommen waren, mußte man auf die Ausbildung eines jüngeren Nachwuchses bedacht sein. Für das Studium der Staatswissenschaften wurden daher 1727 besondere kameralistische Professuren in Halle und Frankfurt a. O. begründet. Außer dem Universitätsstudium wird eine längere unentgeltliche praktische Thätigkeit bei den Gerichten oder Verwaltungsbehörden erfordert, nach deren Beendigung erst die endgültige Anstellung des Beamten gegen Gehalt erfolgt. Die unteren Stellen, besonders die der Exekutivbeamten im Justiz-, Polizei- und Steuerdienste, werden durchgängig für ausgediente Soldaten nach vorheriger Prüfung ihrer Elementarkenntnisse vorbehalten. Dazu tritt ein umfassendes Kautionssystem für den Kassenbeamten; die auch von den sonst seit dem großen Kurfürsten üblichen Zahlungen an die Chargen- oder Rekrutenkasse befreit werden. Alle Normen über die Voraussetzungen zur Bekleidung öffentlicher Aemter sind jedoch dem Könige gegen-

über nicht zwingender Natur. Es bleibt demselben ausdrücklich vorbehalten, jederzeit auch anderen Personen ein Amt zu verleihen.

Der preußische Staat hatte in seiner politischen Entwicklung die anderen deutschen Staaten weit überflügelt. Während diese noch bis Ende des 18. Jahrhunderts in den Fesseln des ständischen Patrimonialstaates sich befanden, war in Brandenburg-Preußen die moderne Staatsidee im wesentlichen schon unter dem großen Kurfürsten zum Siege gelangt. Die unter den drei Regierungen des großen Kurfürsten, Friedrichs III./I. und Friedrich Wilhelms I. ausgebildeten Normen über das Beamtenrecht bleiben während des ganzen 18. Jahrhunderts unerschüttert. Seit Mitte des 18. Jahrhunderts zeigt sich aber auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens eine zunehmende Erschlaffung der Staatsidee. Es ist nicht mehr wie unter Friedrich Wilhelm I. der König, der unbeschränkt herrscht und alle einseitigen sozialen Bestrebungen zurückzudrängen vermag. Seit Ende des siebenjährigen Krieges haben sich die bisherigen Gehilfen der absoluten Königsherrschaft zu einer neuen herrschenden Gesellschaftsklasse innerhalb des Staates ausgebildet, die nach Aufnahme des Adels in ihre Kreise nunmehr namens des Königs den Staat beherrscht. Jede herrschende Klasse sucht aber in den Rechtsordnungen des Staates ihr Interesse zu sichern. Das des Beamtentums erheischte Sicherung seiner Vermögens- und Standesrechte gegen den Staat. Noch unter Friedrich dem Großen war ein Anspruch des Beamten auf Amt und Gehalt nie anerkannt. Nicht nur das Gehalt wurde dem Staatsbedürfnisse entsprechend erhöht oder erniedrigt, auch die einfache Entlassung überflüssig werdender Beamten ohne jegliche Entschädigung war etwas gewöhnliches [6]). Dagegen spricht sich bereits ein Gutachten der Gesetzgebungskommission vom 2. Mai 1787 gegen jede willkürliche Beamtenentlassung aus [7]). Der Entwurf des Allgemeinen Gesetzbuches enthielt sogar eine Bestimmung, daß Beamte ohne richterliches Erkenntnis ihres Amtes nicht entsetzt werden dürften. Ebenso wenig

---

[6]) Beispiele der Entlassung richterlicher Beamter ohne Entschädigung wegen organisatorischer Aenderungen aus den Jahren 1748 und 1780 s. bei Stölzel, Bd. 2, S. 195, 304; ebenda S. 265 den charakteristischen Ausspruch Friedrichs des Großen: „da ja die Befugnis, ihre Bediente wegzujagen, selbst Particuliers unbenommen und außer aller Contestation sei".

[7]) Das Gutachten ist abgedruckt bei Malacord, de publicis officiis absque justa caussa non auferendis, Göttingen 1787.

wie bei den Bemühungen, die zu Recht bestehende Kabinettsjustiz zu beseitigen, gelangten aber hier die Bestrebungen des Beamtentums zu voller Geltung, wenn auch eine Sicherung der Beamten gegen willkürliche Entziehung von Amt und Diensteinkommen im allgemeinen erreicht wurde.

Die Kodifikation des Beamtenrechts durch die preußische Gesetzgebung in Tit. 10, Teil II A. L.-R. schließt sich demgemäß durchaus an die neuere staatsrechtliche Praxis in Preußen an. Sie gewährt aber der wirtschaftlichen Stellung der Beamten einen ausreichenden Schutz, indem richterliche Beamte nur bei den vorgesetzten Gerichten und Landeskollegien wegen ihrer Amtsführung belangt, in Untersuchung genommen, bestraft oder ihres Amtes entsetzt [8]), andere Beamte nicht durch einseitige Verfügung des Departementschefs, sondern nur nach einem kontradiktorischen Verfahren durch Staatsratsbeschluß, der hinsichtlich der vom Könige ernannten Beamten der königlichen Bestätigung bedurfte, wider ihren Willen entsetzt oder verabschiedet werden durften [9]).

Zum ersten Male in Deutschland wurde hier das Beamtenrecht kodifiziert, zum ersten Male kam der staatsrechtliche Charakter des Staatsdienstes unter Abstreifung aller privatrechtlichen Anschauungen des ständischen Patrimonialstaates voll und ganz zur Anerkennung. Der Grundgedanke der Kodifikation beruht auch hier wieder auf der Wolff'schen, im 18. Jahrhundert allgemein verbreiteten Lehre von den Staatshoheitsrechten als den Mitteln zur Erreichung der Staatszwecke, die ihrerseits in allen Einzelheiten erwachsen ist aus der lebendigen Anschauung der preußischen Staatspraxis. Zwecke des Staates sind die Erhaltung und Beförderung der allgemeinen Sicherheit und Wohlfahrt. Das Staatsoberhaupt, dem die Pflicht obliegt, die Staatszwecke zu erfüllen, muß auch die Mittel dazu haben, und das sind die Majestätsrechte. Zu diesen Majestätsrechten gehört auch das Recht der Aemterverleihung, [10]) da der König nicht alle Staatsaufgaben persönlich erledigen kann. Damit ist der staatsrechtliche Charakter des Staatsdienstes ausgesprochen, er ist Thätigkeit für den Herrscher zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Dieser Auffassung entsprechen auch alle Einzelbestimmungen über das Beamtenrecht.

[8]) § 99 II, 17 A. L.R.
[9]) §§ 98—101 II, 10 A. L.R.
[10]) § 7 II, 13 A. L.R.

Die Kodifikation des A. L.-R. II, 10 wurde durch zahlreiche spätere Einzelgesetze und Verordnungen durchlöchert, doch sind die Grundzüge bis in die vierziger Jahre dieses Jahrhunderts unberührt geblieben, insbesondere hat die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung an denselben nichts geändert. Vielmehr wurden die meisten der in den altländischen Gebietsteilen in dieser Hinsicht geltenden Bestimmungen nach der Restauration des Staates auch auf diejenigen Landesteile übertragen, in denen das A. L.-R. nicht galt.[11])

Die Verfassungsurkunde Art. 87, 90 traf nur einzelne Anordnungen über die Rechtsverhältnisse der richterlichen Beamten und stellte in Art. 98 eine gesetzliche Regelung der Rechtsverhältnisse der nichtrichterlichen Beamten in Aussicht, wodurch unter Vermeidung einer zweckwidrigen Beschränkung der Regierung in der Wahl der ausführenden Organe den Staatsbeamten gegen willkürliche Entziehung von Amt und Einkommen angemessener Schutz gewährt werden sollte. Ein solches umfassendes Beamtengesetz ist jedoch nicht ergangen. Die Rechtsverhältnisse der Beamten beruhen daher noch jetzt auf dem A. L.-R. II, 10 und zahlreichen Abänderungs- und Ergänzungsgesetzen und Verordnungen.

Die Kodifikation des Beamtenrechts, wie sie im A. L.-R. II, 10 und den Abänderungs- und Ergänzungsbestimmungen enthalten ist, wurde demnächst übertragen auf die Hohenzollern'schen Lande durch Erlaß vom 6. Februar 1854[12]), auf die neuen Provinzen durch die Verordnung vom 23. September 1867[13]) und auf Lauenburg durch die Gesetze vom 25. Februar 1878[14]) §§ 1, 2 und 6 Nr. 1 und vom 31. März 1879[15]), sodaß gegenwärtig abgesehen von einigen unbedeutenden Abweichungen ein für das ganze Staatsgebiet einheitliches Beamtenrecht gilt.

---

[11]) Vgl. z. B. die Kabinettsordres vom 6. März und 5. November 1821 — G.S. 1821, S. 30, 156 —. Die fortdauernde Rechtsverschiedenheit bezog sich vorzugsweise auf die Stellung der richterlichen Beamten. Auch hier besteht aber ein Unterschied gegenwärtig nicht mehr.

[12]) G.S. 1854, S. 80.

[13]) G.S. 1867, S, 1619.

[14]) G.S. 1878, S. 97.

[15]) G.S. 1879, S. 363.

§ 88. Dogmengeschichte des Staatsdienstes.

Die juristische Auffassung über das Wesen des Staatsdienstes hat im Anschlusse an die jeweils vorhandenen Rechtszustände mannigfach gewechselt [1]). Die äußere Veranlassung zur Untersuchung des Charakters des Staatsdienstes gab die seit der Umwälzung der staatsrechtlichen Verhältnisse im 17. Jahrhundert auftauchende Frage, ob der Landesherr zur freien Entlassung des Beamten berechtigt sei. Um diese Frage beantworten zu können, mußte man das Wesen des Staatsdienstes überhaupt untersuchen, und so entsteht, durch die neue Behandlung des Staatsdienstes in der Praxis veranlaßt, eine umfassende wissenschaftliche Litteratur über denselben. Dieselbe hat daher anfangs den Charakter von Parteischriften. Man will die Widerruflichkeit oder die Unwiderruflichkeit des Amtes beweisen, und nach diesem Vorsatze entscheidet es sich dann, welche Kontraktsform man wählt, um zu dem gewünschten Ergebnisse zu gelangen.

Bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts herrscht durchaus die privatrechtliche Anschauung vor. Die Theorie bemächtigt sich aber des Staatsdienerverhältnisses zu einer Zeit, als in der Praxis der beide Teile sichernde privatrechtliche Vertrag bereits in den Hintergrund getreten, und die Anstellung und Entlassung der Beamten in das Belieben des Landesherren gestellt war. Diese Thatsache mußte man vereinigen mit der in der Wissenschaft herrschenden privatrechtlichen Auffassung. Es war daher nichts natürlicher, als das Staatsdienstverhältnis für ein Precarium zu erklären [2]). Sehr bald glaubte man jedoch zu bemerken, daß das Rechtsverhältnis kein rein prekäres sei, daß der Beamte vielmehr ein eigenes Recht zwar nicht auf das Amt, aber auf Belohnung habe. Wenn man auf letztere das Hauptgewicht legte, mußte man den Staatsdienst als Dienstmiete betrachten [3]).

---

[1]) Eine ausführliche Dogmengeschichte s. jetzt bei Rehm in Hirths Ann. 1884, S. 582.

[2]) Vgl. die bei Rehm angeführten Schriften von Lud. Hugo, De statu regionum Germ., 1661, c. III, § 34; Myler ab Ehrenbach, Hyparcholog. cap. III, § 32; J. H. Böhmer, Exercit. ad Pandectas p. 767 ff., und Dissert. de jure principum circa dimiss. ministr., Halae 1716, cap. II, § 16.

[3]) So Paul Kreß, Diss. juridica de jure officiorum et officialium, Helmstädt 1732; Chr. v. Wolff, Jus naturale, Pars VIII, de imperio publico seu jure civitatis, 1748, § 899; Strube, Rechtliche Bedenken, Teil III, Nr. 144; Haller, Restauration der Staatswissenschaften II, S. 138.

Andererseits sah man aber in dieser Auffassung einen Widerspruch mit den Bestimmungen des römischen Rechts, welches die operae liberales als Mandat beurteilte. Damit war die Behandlung des Staatsdienstes als Mandat naturgemäß gegeben [4]). Selbstverständlich genügte das Mandat zur Charakterisierung des Staatsdienstes ebenso wenig wie irgend eine andere privatrechtliche Kontraktsform. Man griff daher zu dem Innominatkontrakte [5]) oder zu einem besonderen privatrechtlichen Staatsdienstvertrage [6]), wobei man allerdings schon zum Teil (Seuffert) eine Pflicht der einzelnen Unterthanen zur Eingehung des Staatsdienstvertrages annimmt, und dadurch den Uebergang zu einer neuen staatsrechtlichen Lehre anbahnt.

Ein vollständiger Umschwung in der Anschauung vom Staatsdienste und eine theoretische Behandlung desselben vom staatsrechtlichen Standpnnkte vollzieht sich erst, nachdem das A. L.-R. durch seine bedeutsame Kodifikation des Beamtenrechts der Theorie eine neue Bahn gewiesen hatte. Die neue Richtung in der Behandlung des Beamtenrechts wird begründet von Gönner in der 1808 erschienenen Schrift „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet." Gönner schließt sich durchaus der landrechtlichen Lehre von den Hoheitsrechten an, aus der dann der staatsrechtliche Charakter des Beamtenrechts gefolgert wird. Alles öffentliche Recht besteht in den einzelnen Hoheitsrechten zur Erreichung der Staatszwecke. Was nicht unter die Hoheitsrechte fällt, ist Privatrecht. Soll nun das Beamtenrecht nach den Gesichtspunkten des öffentlichen Rechts behandelt werden, so muß man es unter irgend ein Hoheitsrecht bringen [7]). Das Recht der Aemterverleihung ist ein

---

[4]) Harprecht, Consil. respons. 93, Nr. 77; Eyben, Dissert. de regalibus, p. 180, § 15; eine Abhandlung von Schenk in der allgemeinen Polizei- und Justizfama von Hartleben, Jahrgang 1815 und endlich ein Erk. des Obertribunals vom 17. März 1865, Entsch. Bd. 52, S. 321 ff.

[5]) Westphal, Deutsches Staatsrecht, 1784, Abh. 19; das Votum in Schlözers Staatsanzeiger, Heft 29 von 1785.

[6]) Leist, Staatsrecht § 100; Jordan, Lehrbuch § 72; Klüber § 492; die oben citierten Schriften von Seuffert und v. d. Becke; Bubbeus in Weiskes Rechtslexikon I, S. 744; Feuerbach, Lehrbuch des peinlichen Rechts § 477.

[7]) Ganz richtig bemerkt O. Mayer im Archiv für öffentl. Recht Bd. 3, S. 29, die Gönnersche Lehre sei von hinten entstanden. Man habe nicht aus dem Hoheitsrechte den öffentlichrechtlichen Charakter des Amtes entwickelt, sondern den Staats-

Hoheitsrecht gegenüber den Unterthanen, die sich die Ausübung der Staatsgewalt durch den Beamten an Stelle des Landesherrn gefallen lassen müssen. Es ist aber auch ein Hoheitsrecht gegenüber dem zu ernennenden Beamten. Diesem letzteren Rechte muß irgend eine Pflicht entsprechen, sonst läge kein Recht vor. Eine öffentlichrechtliche Behandlung des Staatsdienstes ist nicht denkbar, wenn man ihn nicht den Hoheitsrechten subsumiert, ein Hoheitsrecht nicht ohne entsprechende Verpflichtung des Anzustellenden, diese Verpflichtung kann aber in nichts anderem bestehen als in der zur Uebernahme des Amtes. Folglich ist nach Gönner die allgemeine Unterthanenpflicht zur Uebernahme des Staatsdienstes eine notwendige Folge der staatsrechtlichen Auffassung desselben. Bei dieser allgemeinen Amtspflicht ist natürlich eine Begründung des Staatsdienstes durch Vertrag nicht mehr erforderlich, dieselbe erfolgt durch einseitigen Staatsakt. Nur soweit eine Unterthanenpflicht nicht besteht, wie bei der Anstellung von Ausländern, nimmt Gönner noch einen Vertrag an. Mit der Begründung des Staatsdienstes wird ein Nahrungsstand für den Beamten auf Lebenszeit hergestellt. Dieser Nahrungsstand bildet die Entschädigung für den einzelnen, der vor anderen zur Erfüllung der allgemeinen Amtspflicht herangezogen wird.

Dieser Gönner'schen Theorie schließen sich an K. S. Zachariä, Dahlmann [8]), Heffter, Perthes, letztere beiden allerdings mit einigen Modifikationen. Heffter [9]) will die Ausübung des Staatshoheitsrechtes in einigen Punkten beschränken und nach Ausübung des Zwangsrechtes dem Beamten ein Recht quasi ex contractu nach Analogie der Tutel gegen den Staat gewähren, womit er wieder auf die privatrechtlichen Gesichtspunkte zurückkommt. Perthes [10]) wünscht eine Ausübung des Staatshoheitsrechtes in der Weise, daß statt der Bethätigung des Zwanges lieber die sich freiwillig meldenden Unterthanen genommen würden.

Die neuere staatsrechtliche Auffassung hat die Lehre von den Staatshoheitsrechten als den Mitteln zur Erfüllung der Staatszwecke aufgegeben, sie kennt nur noch eine allumfassende staatliche Gewalt. Die Annahme einer allgemeinen Unterthanenpflicht zum Staatsdienste

---

dienst, nach staatsrechtlichen Grundsätzen behandeln wollen und deshalb das entsprechende Hoheitsrecht gesucht.

[8]) Politik, 3. A., 1847, Bd. 1, §§ 251 ff.

[9]) Beiträge S. 126 ff.

[10]) Staatsdienst in Preußen S. 52 ff.

war jedoch nur erforderlich, weil man ohne diese dem Hoheitsrechte korrespondierende Pflicht zu einer staatsrechtlichen Auffassung des Staatsdienstes nicht gelangen konnte. Indem die neuere Theorie die Lehre von den Staatshoheitsrechten preisgab und das öffentliche Recht auf anderen Grundlagen basierte, wurde die Annahme einer allgemeinen Amtspflicht der Unterthanen für die öffentlich-rechtliche Behandlung des Staatsdienstes überflüssig. Andererseits glaubte man die subjektiven Ansprüche des Beamten an den Staat nicht als staatsrechtliche, sondern nur als privatrechtliche behandeln zu können. So entstand das bis in die neueste Zeit herrschende sogenannte gemischte System, welches das Staatsdienstverhältnis als ein teils privatrechtliches, teils staatsrechtliches betrachtet.

Nachdem diese neue Theorie bereits angebahnt war von Stahl [11]) und Maurenbrecher [12]), hat sie zuerst eine eingehende Begründung erfahren von Zachariä in dessen deutschem Staats- und Bundesrechte. Die richtige staatsrechtliche Auffassung tritt bei demselben durchaus hervor. Ein Vertrag des Staates mit seinen Unterthanen ist unmöglich, da die für den Vertragsbegriff notwendige Gleichstellung der Kontrahenten und die Möglichkeit der beiderseitigen Verpflichtung fehlt. Der Staatsdienst kann daher nur begründet werden durch eine einseitige Willenserklärung der Staatsgewalt. Die Uebertragungshandlung bezeichnet Zachariä zwar als Lex specialis. Da jedoch nach seiner Gesetzestheorie die Allgemeinheit ein wesentliches Begriffsmoment der Rechtsnorm ist, so kann unter der Lex specialis keine Rechtsnorm, sondern nur eine thatsächliche Anordnung verstanden werden. Zachariä erkennt aber in diesem Falle auch weiterhin richtig den staatsrechtlichen Grundsatz an, daß ebenso wenig wie ein Vertrag des Staates mit seinen Unterthanen ein subjektives Recht des einzelnen Unterthanen gegen den Staat denkbar ist, da die allbeherrschende Staatsgewalt sich gegenüber den ihr unterworfenen Personen gar nicht rechtlich binden kann. Somit ergiebt sich der der staatsrechtlichen Auffassung des Staatsdienstes allein entsprechende Satz: „Im Verhältnis zum Staat hat der Beamte, was seine Dienstfunktionen betrifft, nur Pflichten."

Nun nahm man aber allgemein an, daß die Ansprüche des Be-

---

[11]) Rechtsphilosophie, 2. A., 1847, Bd. 2, S. 248 ff.

[12]) Staatsrecht, 2. A., 1847, §§ 159 ff.

amten auf Gehalt und sonstige Dienstemolumente wirkliche subjektive Rechte desselben seien. Wollte man die Existenz derselben rechtfertigen, während man ein subjektives Recht des Unterthanen gegen den Staat ausschloß, so konnten die vermögensrechtlichen Ansprüche nur privater Natur sein. So kommt Zachariä, der der Erkenntnis des juristischen Charakters des Staatsdienstes näher war als einer seiner Vorgänger, da er die Vermögensrechte der Beamten ohne weitere Prüfung als subjektive Ansprüche annimmt, zu dem gemischten Systeme. Der Staatsdienst ist gleichzeitig ein privatrechtliches und öffentlichrechtliches Verhältnis, beide werden aber begründet durch einen einzigen Staatsakt.

Die Anhänger Zachariäs führen seine Theorie, statt sie zu verbessern, gerade in dem Punkte weiter aus, wo sie fehlerhaft war. Es war nicht haltbar, daß unmittelbar aus einem Staatsakte privatrechtliche Ansprüche des Beamten gegen den Staat erwachsen sollten. Statt nun aber die privatrechtliche Natur dieser Ansprüche zu leugnen, führt man sie zurück auf einen neben dem Staatsakte einhergehenden privatrechtlichen Vertrag. So werden die beiden Seiten des gemischten Verhältnisses auch durch zwei verschiedene Rechtshandlungen begründet, die Verpflichtung des Beamten zu seinen Leistungen beruht auf einem Staatsakte, die Verpflichtung des Staates zu den Gegenleistungen auf einem privatrechtlichen Vertrage [13]).

Neben dieser Theorie des gemischten Systems geht eine andere parallel, die des öffentlichrechtlichen Vertrages [14]). Dieselbe, welche

[13]) So Zöpfl § 515; Grotefend S. 695 ff.; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 1875, S. 604; G. Meyer § 145; Ulbrich, Oesterreich. St.R. in Marquardsens Handbuch S. 66; Anhänger des gemischten Systems, ohne einen privatrechtlichen Nebenvertrag anzunehmen, sind außerdem Pözl, Art. Staatsdiener in Bluntschlis Staatswörterbuch und Bayr. Verfassungsrecht, 4. A., München 1870, S. 495 ff.; v. Rönne, Pr. St.R., B. 3, S. 406; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 308; v. Gerber § 37; L. v. Stein, Verwaltungslehre a. a. O.; Gierke in der Tübinger Ztschr. Bd. 30 (1874); S. 331. Den Uebergang zu der folgenden Theorie bilden Sarwey in der Tübinger Ztschr. Bd. 6 (1850), S. 605 ff. und Oeffentliches Recht und Verwaltungsrechtspflege S. 321; Reh[illegible]rthä[illegible]n. 1885, S. 89 ff., die den Staatsdienst zwar für ein ge[illegible]klären, ihn aber auf einen einheitlichen Rechtsgrund, einen [illegible]er seinem Inhalte nach gleichzeitig privatrechtlich und staats-

[illegible] von Schmitthenner, Grundlinien des allgemeinen [illegible], Gießen 1845, S. 498 ff. Anhänger desselben sind

neuerdings besonders von Laband verfochten wird, wirft den bisherigen staatsrechtlichen Theorien eine Verwechslung zwischen der Begründung des Staatsdienstes und der Verleihung des konkreten Amtes vor. Letztere könne allerdings nur durch einseitigen Staatsakt erfolgen, erstere dagegen durch Vertrag. Die freiwillige Uebernahme seitens des Beamten sei also dem Staatsdienste wesentlich. Wenn man die Begründung des Staatsdienstes durch Vertrag leugne, so liege dem eine Verwechslung des Vertrages überhaupt mit einer bestimmten Art desselben, dem Vertrage des abstrakten Vermögensrechts oder dem obligatorischen, zu Grunde. Die Begründung des Staatsdienstes erfolge durch freiwillige Vereinbarung des Staates und des Beamten, also durch wechselseitige Uebereinkunft. Die Herstellung eines Rechtsverhältnisses durch beiderseitigen Konsens sei aber ein Vertrag. Durch denselben werde ein organisches Subjektionsverhältnis des Beamten unter die Staatsgewalt, ein besonderes Gewaltverhältnis des öffentlichen Rechts begründet. Auch der Anspruch des Beamten gegen den Staat an Dienstemolumenten sei kein privatrechtlicher, sondern ein auf dem Gewaltverhältnisse beruhender und aus ihm erwachsener Alimentenanspruch des öffentlichen Rechts.

Diese Theorie hat das Wesen des Staatsdienstes zwar besser erkannt als das gemischte System, sie verschließt sich nicht der Einsicht, daß Leistung und Gegenleistung nicht verschiedener Natur sein, geschweige denn auf verschiedenen Fundamenten beruhen können. Dagegen bedeutet die Annahme der Begründung des Staatsdienstes durch Vertrag entschieden einen Rückschritt gegenüber der Gönnerschen und Zachariäschen Theorie. Es ist nicht die Verwechslung des Vertrages überhaupt mit dem obligatorischen Vertrage, der zur Annahme der Begründung des Staatsdienstes durch einseitigen Staatsakt nötigte, sondern der innere Widerspruch eines Vertrages zwischen Staat und Unterthanen, die Unvereinbarkeit eines solchen Vertrages mit dem heutigen Staatsbegriffe. Außerdem führt die Theorie des öffentlichrechtlichen Vertrages zu einer ungerechtfertigten Beschränkung des Begriffs des Staatsdienstes auf die Fälle einer freiwilligen Uebernahme. Gewiß ist die Gönnersche Theorie von einer allgemeinen

---

v. Mohl, Encyklopädie, 2. A., 1872, S. 252 ff.; Seydel, Allgemeine Staatslehre S. 59 ff. und Bayr. St.R. a. a. O.; Laband a. a. O.; v. Stengel, in Hirths Ann. 1876, S. 897; Gareis, Allgem. St.R. in Marquardsens Handbuch § 64; Gaupp, Württ. St.R. a. a. O. § 29.

Staatsdienstpflicht der Unterthanen dem heutigen Staatsrechte fremd, wenn eine solche Pflicht auch an sich sehr wohl allen Unterthanen auferlegt werden könnte. Aber wer dem Staate dauernd seine Dienste als Ehrenbeamter widmen muß, hat nicht nur wie der Geschworene und Schöffe ein Amt, er ist auch Staatsdiener. Das leugnen wollen, hieße sich mit dem positiven preußischen Staatsrechte in Widerspruch setzen, das beispielsweise die Ehrenbeamten auch wegen Handlungen außerhalb der Amtsfunktionen einem Disziplinarverfahren unterwirft. Besteht aber in zahlreichen Fällen eine Verpflichtung zur Uebernahme des Staatsdienstes, so kann die Begründung nicht allgemein durch Vertrag erfolgen.

§ 89. Rechtliches Wesen des Staatsdienstes.

Das A. L.-R. II, 10 bestimmt:

„§ 1. Militär- und Civilbediente sind vorzüglich bestimmt, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staates unterhalten und befördern zu helfen.

§ 2. Sie sind außer den allgemeinen Unterthanenpflichten dem Oberhaupte des Staats besondere Treue und Gehorsam schuldig.

§ 3. Ein jeder ist nach der Beschaffenheit seines Amtes und dem Inhalte seiner Instruktion, dem Staate noch zu besonderen Diensten durch Eid und Pflicht zugethan."

Das Wesen des Staatsdienstes läßt sich nun nicht aus allgemeinen Abstraktionen, sondern wie jedes andere Rechtsinstitut nur aus dem jeweilig geltenden positiven Rechte entwickeln. Für die juristische Charakterisierung des preußischen Staatsdienstes kommen daher insbesondere die grundlegenden §§ 1—3 II, 10 A. L.-R. in Betracht.

Das in diesen Bestimmungen zunächst ins Auge fallende ist die Hervorhebung der besonderen Pflichten der Beamten gegenüber den allgemeinen Unterthanenpflichten. Im Sinne der Wolff'schen Philosophie wie des A. L.-R. haben alle Unterthanen die Pflicht, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staates unterhalten und befördern zu helfen, aber die Militär- und Civilbedienten sind vorzüglich dazu bestimmt. Alle Unterthanen haben eine Treue- und Gehorsamsverpflichtung gegen den Staat (Vgl. § 42), aber die Beamten schulden dem Könige noch besondere Treue und besonderen

Gehorsam. Jeder Unterthan ist dem Staate zu gesetzlichen Diensten, wie der allgemeinen Wehrpflicht, dem Geschworenen- und Schöffendienste verpflichtet, aber die Beamten sind je nach der Beschaffenheit ihres Amtes dem Staate noch zu besonderen Diensten durch Eid und Pflicht zugethan.

Das A. L.-R. sieht also das Wesentliche des Dienstverhältnisses in den besonderen Pflichten. Der Staatsdienst ist ein besonderes Pflichtverhältnis gegenüber dem Staate. Dieses besondere Pflichtverhältnis wird dem allgemeinen Pflichtverhältnisse aller Unterthanen gegenübergestellt. Jedes besondere Rechtsinstitut kann sich nun von dem allgemeinen nur dadurch unterscheiden, daß es zwar alle Begriffsmerkmale des allgemeinen Rechtsinstituts enthält, außerdem aber noch ein oder mehrere besondere Begriffsmomente, die das allgemeine Rechtsinstitut nicht hat. Wendet man dies auf den Staatsdienst an, so müssen bei demselben alle Begriffsmerkmale des Unterthanenverhältnisses zutreffen. Es ergiebt sich diese Uebereinstimmung nicht etwa aus der zufälligen Thatsache, daß die Beamten meist auch Unterthanen ihres Staates sind. Denn dies Zusammentreffen des Beamten- und Unterthanenverhältnisses ist, wenn auch das gewöhnliche, doch keineswegs rechtlich notwendig (Vgl. § 44). Vielmehr ist die Verbindlichkeit zu allen allgemeinen Pflichten eines Unterthanen auch für nicht staatsangehörige Beamte eine Folge der positiven Bestimmungen der §§ 1 ff. II, 10 A. L.-R.

Das Unterthanenverhältnis war nun aber charakterisiert worden als eine allumfassende Verpflichtung der Unterthänigkeit unter den Staat, als ein persönliches Gewaltrecht des Staates an seinen Unterthanen. In dieser umfassenden Unterthänigkeit liegen alle Einzelpflichten, die man sich nur denken könnte, alle möglichen Herrscherrechte des Staates über die ihm unterworfenen Personen. Man könnte fragen, wenn das allgemeine Rechtsverhältnis schon so umfassend ist, daß es alle Pflichten in sich birgt, wie ist dann noch eine Potenzierung desselben dahin möglich, daß zu dem allgemeinen Inbegriffe aller denkbaren Pflichten noch besondere Pflichten hinzutreten? Thatsächlich ist das Recht der Staatsgewalt gegenüber ihren Unterthanen bereits das denkbar ausgedehnteste, so daß eine Erweiterung dieser Rechte zur Begründung eines besonderen staatlichen Rechtsinstituts nicht möglich erscheint. Der Staat kann einen dauernd fortgesetzten Dienst des einzelnen Unterthanen, wie ihn der Beamte leistet, für sich fordern lediglich auf Grund des Unterthanenverhältnisses.

Der Staat kann einen solchen Dienst fordern, er thut es aber nach dem geltenden Rechte in der Regel nicht. Er verlangt von den seiner Gewalt unterworfenen Personen meist nur einzelne, gesetzlich bestimmte Leistungen. Nicht also in dem Rechte des Staates, sondern in der praktischen Bethätigung desselben kann eine Potenzierung der allgemeinen Unterthanenpflichten zu den besonderen Pflichten der Beamten stattfinden.

Es ergiebt sich hieraus, daß der Staatsdienst eine allumfassende Verpflichtung der Unterthänigkeit unter den Staat ist, gleich dem Unterthanenverhältnisse, daß jedoch der Staat das dieser Verpflichtung entsprechende Herrschaftsrecht den gewöhnlichen Unterthanen gegenüber nicht mit derselben Intensivität ausübt als gegenüber den Beamten. Von allen Unterthanen verlangt der Staat einzelne, gesetzlich bestimmte Leistungen, von den Beamten einen Inbegriff fortgesetzter, nur der Art nach bestimmter Dienste. Auch die Dienste des Beamten sind zwar ihrem Umfange nach durch Rechtsnormen geregelt, diese bestimmen aber nicht jede einzelne Leistung des Beamten, sondern nur die Art derselben. In diesem Sinne kann man sagen, der Staatsdienst sei ein Zustand der Unterwürfigkeit unter die Staatsgewalt, der sich von dem allgemeinen Unterthanenverhältnisse dadurch unterscheidet, daß der Unterthan als solcher gemessene, der Beamte ungemessene Dienste leistet.

Neben dieser Dienstverpflichtung ist eine besondere Treuepflicht als Rechtspflicht nicht anzuerkennen und zwar aus denselben Gründen, aus denen dieselbe auch hinsichtlich der einzelnen Unterthanen zu leugnen war [1]).

Hiermit ist die Begriffsbestimmung des Staatsdienstes in jeder Beziehung erschöpft. Der Staatsdienst ist eine Verpflichtung zur Leistung ungemessener Dienste einer bestimmten Art für den Staat. Es kommt nicht darauf an, daß die Dienste wirklich geleistet werden, sondern daß sie unter gewissen Voraussetzungen gefordert werden können. Der Staatsdienst ist daher verschieden von der aktuellen Dienstleistung, der Bekleidung eines bestimmten Amtes. In dem Staatsdienste ist nur die Verpflichtung zu einer gewissen Thätigkeit enthalten, nicht die Thätigkeit selbst [2]). Am klarsten ist dieser nicht

[1]) Vgl. § 42.

[2]) Auf diesen Unterschied zwischen dem Staatsdienste und der Bekleidung eines

nur in dem preußischen, sondern in dem deutschen Staatsrecht überhaupt praktisch stets vorhanden gewesene Unterschied anerkannt im Strafgesetzbuche § 31 Abs. 2 und § 359. Hier werden „im Sinne dieses Strafgesetzes" unter öffentlichen Aemtern auch die Advokatur, die Anwaltschaft, das Notariat, der Geschworenen und Schöffendienst verstanden, unter Beamten alle im Dienste des Reiches, im unmittelbaren Dienste eines Bundesstaates auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellten Personen ohne Rücksicht darauf, ob sie einen Diensteid geleistet haben, desgleichen Notare, nicht aber Advokaten und Anwälte. Die Begriffe des Amtes und des Beamten decken sich also nicht. Es giebt Aemter, wie die des Geschworenen und Schöffen, die nicht von Beamten versehen werden. Bei diesen Aemtern tritt ein so schneller Wechsel in der Besetzung ein, daß der einzelne Inhaber nur einen Einzeldienst leistet, nicht aber zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art verpflichtet erscheint. Andererseits giebt es aber Beamte, die kein Amt bekleiden. Nicht nur für die suspendierten und beurlaubten, sondern auch für die zur Disposition gestellten und pensionierten Beamten besteht, obgleich sie sämtlich nicht amtlich thätig sind, die Verpflichtung, unter gewissen Voraussetzungen ungemessene Dienste einer bestimmten Art für den Staat zu leisten, fort. Sie sind und bleiben daher Beamte, obgleich sie nicht im Staatsdienste thätig sind, d. h. kein Amt bekleiden. Entscheidend ist für den Begriff des Staatsdienstes nur das Dienstverhältnis, nicht die Bekleidung eines Amtes.

Ist nun für das Wesen des Staatsdienstes die Frage, ob der

---

bestimmten Amtes weisen bei Gönner schon die Ausführungen hin, daß der Staat zwar das konkrete Amt, nicht aber den Nahrungsstand dem Beamten entziehen könne. Eine ausführliche Begründung gibt zuerst Meisterlin in seiner 1838 erschienenen Schrift über die Verhältnisse der Staatsdiener, demnächst Laband Bd. 1, S. 415. Ihm schließen sich an Rehm in Hirths Ann. 1885, S. 160 ff.; Gareis, Allgemeines Staatsrecht § 64; Gaupp, Württ. Staatsrecht § 29; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht § 140, N. 12. Die Ansicht von Stölzel, a. a. O. Bd. 2, S. 558, daß nach dem Beamtenrechte des A. L.R. die Bestallung des Beamten lediglich für das konkrete Amt erfolge, kann hiernach nicht geteilt werden. Allerdings fielen im 18. Jahrhundert, da statt der Stellung zur Disposition und der Pensionierung durchweg die Entlassung stattfand, thatsächlich Dienst- und Amtsverhältnis regelmäßig zusammen wie noch heute bei den Ehrenbeamten. Begrifflich werden aber beide, wie sich aus obigen Deduktionen ergibt, schon im A. L.R. scharf gesondert.

Beamte ein Amt bekleidet, überhaupt gleichgiltig, so kommt es erst recht nicht in Betracht, welcher Art das Amt ist, das der Beamte innehat. Insbesondere ist hienach die Unterscheidung, ob die Thätigkeit des Beamten in der Ausübung staatlicher Hoheitsrechte oder in technischen Diensten besteht, rechtlich bedeutungslos. Dieselbe entspricht aber auch nicht einmal den wirklichen Verhältnissen, da obrigkeitliche und technische Thätigkeit sich in der Regel gar nicht trennen lassen. Kein Richter und kein Verwaltungsbeamter kann ohne juristische oder sonstige technische Vorbildung auskommen, hört dadurch das Urteil oder die Verfügung auf, ein obrigkeitlicher Akt zu sein? Kein Lehrer kann die Disciplin in der Schule aufrecht erhalten ohne Zwangsgewalt, ist deshalb seine Thätigkeit keine technisch-wissenschaftliche? Ebenso unpraktisch für die Charakterisierung des Staatsdienstes wie die Unterscheidung zwischen obrigkeitlichen und technischen Beamten ist die zwischen höheren und niederen Staatsdienern. Beiden Beamtenkategorien liegt die Verpflichtung zum Dienste für den Staat ob, welcher Art diese Dienste sind, erscheint rechtlich bedeutungslos.

Allerdings muß es sich immer um einen Dienst für den Staat als solchen handeln. Soweit der Staat sich selbst nicht als solchen betrachtet wissen will, sondern sich als privatrechtliche Persönlichkeit fingiert, bringt er dieses Inkognito auch rechtlich zur Geltung. Bei einer Verpflichtung für den Staat als privatrechtliche Persönlichkeit kommt nicht das Gewaltverhältnis des öffentlichen Rechts, sondern das privatrechtliche Obligationsverhältnis zur Geltung.

Gleichgiltig ist weiterhin für das Wesen des Staatsdienstes die Dauer desselben. Allerdings ist die Verpflichtung zu einzelnen bestimmten Amtsthätigkeiten kein Staatsdienst. Wohl aber sind ungemessene Dienste des Beamten denkbar, ohne daß die Zeitdauer eine unbeschränkte wäre. Zu unterscheiden sind hier zwei von einander wesentlich verschiedene Fälle, die zeitlich beschränkte Dauer der Uebertragung eines Staatsamtes und die zeitlich beschränkte Dauer des Staatsdienstverhältnisses selbst. Ist die Uebertragung eines Staatsamtes für das Wesen des Staatsdienstes überhaupt bedeutungslos, so kommt es auch nicht in Betracht, auf welche Zeitdauer das Amt verliehen wird. Der mit der Vertretung eines erkrankten Richters beauftragte Assessor ist ebenso Beamter, wenn er ein Amt nur vorübergehend bekleidet, wie wenn er gar nicht amtlich thätig ist. Eine zeitlich beschränkte Dauer des Staatsdienstverhältnisses wird die Regel

sein bei den Ehrenbeamten, die aufhören, Beamte zu sein, wenn sie kein Amt mehr bekleiden. Aber auch andere Beamte können auf bestimmte Zeit, z. B. sechs Monate zur Probe, angestellt werden. Diese beschränkte Dauer des Dienstverhältnisses macht es nicht notwendig, dem Beamten statt ungemessener Dienste einzelne bestimmte Leistungen aufzuerlegen, berührt also das Dienstverhältnis selbst nicht.

Endlich kommt für die Frage, ob ein Beamtenverhältnis vorliegt, nicht in Betracht die Besoldung des Beamten. In dem absoluten Beamtenstaate, der thatsächlich fast keine anderen Beamten kannte als besoldete, mochte dieser äußerliche Umstand dazu beitragen, das Gehalt als dem Beamtenverhältnisse wesentlich zu betrachten. Dieses zufällige Zusammentreffen hat jedoch längst aufgehört. Der unbesoldete Assessor war schon längst eine berechtigte Eigentümlichkeit des preußischen Staates, schon taucht aber auch der unbesoldete Gymnasiallehrer auf, die Beamten der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, wie Handelsrichter, Amtsvorsteher, Mitglieder der Kreis- und Bezirksausschüsse, beziehen grundsätzlich kein Gehalt. Gleichwohl werden in allen anderen Beziehungen diese Beamten als solche behandelt, sie unterliegen derselben Dienstpflicht wie die besoldeten Beamten. Unter diesen Umständen würde man sich in Widerspruch setzen mit den bestehenden Thatsachen und den vorhandenen Rechtszuständen, wollte man die Besoldung für ein dem Beamtenverhältnisse wesentliches Begriffsmerkmal erklären.

Fällt nun aber die Besoldung für den Charakter des Beamtenverhältnisses nicht ins Gewicht, so erscheint es auch nicht notwendig, daß der Beamte unter allen Umständen in der Wahrnehmung der Amtsgeschäfte seinen vorzugsweisen Lebensberuf sehen muß. Lebensberuf und Lebensunterhalt sind einander entsprechende Begriffe. In der Regel wird aber jeder seinen Unterhalt mehr oder minder aus dem Ertrage der Thätigkeit seines Lebensberufes bestreiten. Es mag für den Staat von bedeutendem politischen Interesse sein, daß einzelne Kategorien von Beamten in ihrer Amtsthätigkeit ihren wesentlichen Lebensberuf sehen. Der Staat mag auch dieses sein Interesse dadurch zur Geltung bringen, daß er gewissen Beamtenkategorien die Annahme eines Nebenamtes oder den Betrieb eines Gewerbes entweder ganz untersagt oder eine solche Nebenthätigkeit von einer speziellen Erlaubnis abhängig macht. Bei anderen Beamtenkategorien hat dagegen der Staat gerade das entgegengesetzte Interesse, daß die betreffenden Beamten ihren wesentlichen Lebensberuf in etwas anderem sehen als

in dem Staatsdienste, und daß sie nur die Erfahrungen ihres Hauptberufes für den Staatsdienst nutzbar machen. Das Institut der Handelsrichter würde seinen Wert verlieren, wollte der Staat den Handelsrichtern den Gewerbebetrieb untersagen. Ein Erfordernis, das nur bei einigen Beamtenkategorien politisch zweckmäßig erscheint, kann aber nicht für den juristischen Begriff des Staatsdienstes überhaupt wesentlich sein[3]).

Ein ausführlicher Katalog derjenigen Personen, welche hiernach als Beamte zu betrachten sind, wäre einerseits unmöglich, andererseits aber auch wissenschaftlich wertlos. Der konkrete Fall ist nach den oben aufgestellten allgemeinen Grundsätzen zu entscheiden. Nur einige der wichtigsten Fragen sollen hier als Beispiele erörtert werden.

Hofdiener und Hofbeamte sind keine Beamte, sondern Privatdiener des Königs, da sie nicht dem öffentlichen Interesse, sondern der privatrechtlichen Persönlichkeit des Königs dienen[4]).

Die Mitglieder der Volksvertretung leisten zwar einen öffentlichen Dienst. Derselbe, wenn er auch mittelbar dem Staatsinteresse dient, ist jedoch kein Dienst für den Staat, sondern eine Vertretung der Gesamtheit der Unterthanen gegenüber dem Staate[5]). Da sie ihrer Bestimmung nach nicht dem Subjekte, sondern dem Objekte der Staatsherrschaft dienen, sind die Volksvertreter nicht als Beamte zu betrachten.

Bei den Militärpersonen unterscheidet man gewöhnlich zwischen denen, die nur zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienen, und denen, die wie Offiziere und Militärbeamte in dem Kriegsdienste ihren dauernden Lebensberuf sehen, und spricht ersteren die Beamteneigenschaft ab, letzteren dagegen zu[6]). Diese Unterscheidung beruht aber auf Begriffsmomenten, die, wie oben dargethan wurde, dem Wesen des

---

[3]) Für das Erfordernis des Lebensberufes Heffter a. a. O. S. 106 ff.; v. Gerber § 36; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Bd. 1, Abt. 1, S. 223; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 305, 313 ff.; D. St.R. Bd. 1, S. 317 ff. Der rein politische Charakter dieses Erfordernisses ist treffend hervorgehoben von Laband Bd. 1, S. 411. Uebereinstimmend mit der Ansicht des Textes Entsch. des O.V.G. vom 28. Oktober 1885, Bd. 12, S. 52.

[4]) Vgl. § 25.

[5]) Vgl. § 59.

[6]) So z. B. H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 306.

Staatsdienstes fremd sind. Es kommt nicht in Betracht die Dauer des Dienstes, ebenso wenig, daß der Beamte in dem Dienste seinen hauptsächlichsten Lebensberuf sieht. Das Wesentliche des Staatsdienstes, die Verpflichtung zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art für den Staat, trifft aber bei beiden Kategorien von Militärpersonen in gleicher Weise zu. Auch derjenige, welcher nur seine Wehrpflicht erfüllt, ist nicht zu einzelnen bestimmten Dienstleistungen, sondern zu zahllosen militärischen Diensten verbunden. Es wird auch zwischen beiderlei Militärpersonen keinerlei Unterschied gemacht, der Reserveoffizier und der Berufsoffizier, der Einjährig-Freiwillige als Unteroffizier und der Kapitulant nehmen in dem Militärrechte, so lange sie bei der Truppe stehen, genau dieselbe Stellung ein. Die Rechtswissenschaft hat aber nicht den Beruf, da eine Unterscheidungslinie zu ziehen, wo das positive Recht eine solche nicht anerkennt. Endlich fällt ins Gewicht, daß das A. L.-R. II, 10 §§ 4 ff. sämtliche Militärpersonen ausdrücklich für Staatsdiener erklärt. Der Einwand, daß sich diese Stellungnahme des A. L.-R. nur aus der damaligen Militärverfassung rechtfertige, ist nicht stichhaltig. Denn grundsätzlich ist die allgemeine Wehrpflicht und die Beschränkung derselben auf eine bestimmte Zeitdauer ebenso wie heute in dem zur Zeit des Erlasses des A. L.-R. geltenden Kantonreglement vom 17. Februar 1792 [7]) ausgesprochen. Die größeren oder geringeren Ausnahmen von der allgemeinen Wehrpflicht und die Zeitdauer der Dienstverpflichtung sind in dieser Beziehung juristisch unerheblich. Sowohl nach dem Charakter des Staatsdienstes in dem preußischen Staatsrechte überhaupt wie nach den speziellen Normen müssen also sämtliche Militärpersonen als Staatsbeamte betrachtet werden. Bei den folgenden Erörterungen kommen allerdings die Verhältnisse der Militärpersonen im allgemeinen nicht weiter in Betracht, aber nicht, weil sie keine Beamteneigenschaft hätten, sondern weil die gesetzliche Regelung gegenwärtig durch das Reichsrecht erfolgt und deshalb der Behandlung des Reichsstaatsrechts angehört.

Schließlich gehören nach ausdrücklicher Bestimmung des A. L.-R. II, 10 § 69 die im Dienste der dem Staate untergeordneten Kollegien, Korporationen und Gemeinden stehenden Personen zu den Staats-

[7]) N. C. C. X, 2, Nr. 10. Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts, Bd. 2, S. 316.

beamten. Welche Korporationen dies sind, ist in den Spezialgebieten des Verwaltungsrechts zu erörtern. Jedenfalls sind die Geistlichen als solche nach der neueren Gesetzgebung nicht mehr Staatsbeamte. Die maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen sind auch für die mittelbaren Staatsbeamten vielfach andere als für die unmittelbaren.

Man teilt die Staatsbeamten gewöhnlich ein in Militärpersonen und Civilbeamte, letztere in richterliche und nicht richterliche Beamte oder in höhere und Subalternbeamte. Für die einzelnen Kategorien der Beamten bestehen in den mannigfachsten Beziehungen verschiedene Rechtsnormen, auf welche in den folgenden §§ näher einzugehen ist. Das Beamtenverhältnis selbst wird durch diese Unterscheidungen nicht weiter berührt.

§ 90. Begründung des Staatsdienstes.

Das Beamtenverhältnis ist ein Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts. Ein solches kann nicht durch ein privatrechtliches Rechtsgeschäft, welches lediglich privatrechtliche Verhältnisse begründet, sondern nur durch einen Staatsakt hergestellt werden. Welcher Natur ist dieser den Staatsdienst begründende Staatsakt? In der Regel erfolgt die Anstellung eines Beamten nur dann, wenn dieser selbst gewillt ist, in den Staatsdienst einzutreten. Auf dieser Thatsache beruht die Lehre von dem öffentlichrechtlichen Vertrage als Begründungsakt des Staatsdienstes. Thatsächlich treten jedoch mehrere Kategorien von Beamten nicht aus freien Stücken, sondern gezwungen in den Staatsdienst ein. Es ist hier zu erinnern an die zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienenden Militärpersonen und an die Ehrenbeamten der obrigkeitlichen und kommunalen Selbstverwaltung. Die Vertragstheorie ist entweder genötigt, den Dienst dieser Beamten aus dem Begriffe des Staatsdienstes auszuschließen, indem man den freiwilligen Eintritt in den Staatsdienst für ein wesentliches Begriffsmerkmal erklärt, (so Laband) oder zwei verschiedene Begründungsarten des Staatsdienstes anzunehmen (Seydel). Das eine ist aber so zweckwidrig wie das andere. Will man ein Rechtsinstitut nach seinem Inhalte charakterisieren, so darf man keinen Begriffsbestandteil heranziehen, der nicht aus dem Inhalte, sondern aus der Form des Zustandekommens geschöpft ist. Inhaltlich ist aber der Dienst der Berufsbeamten und der Ehrenbeamten genau derselbe. Beschränkt man aber den öffent-

lichrechtlichen Vertrag als Begründungsakt auf die Berufsbeamten, so kann man von demselben nicht mehr als Grundlage des Staatsdienstes überhaupt sprechen. Man muß einen anderen gleichberechtigten Begründungsakt daneben stellen und denselben juristisch charakterisieren. Diese Aufgabe hat jedoch die Vertragslehre bisher vollständig vernachlässigt [1]).

Dazu kommt, daß ein staatsrechtlicher Vertrag überhaupt mit dem heutigen Staatsbegriffe in einem völlig unvereinbaren Widerspruche steht. Im Staatsrechte kommt stets die Herrschaft des übergeordneten Subjekts über die ihm unterworfenen zum rechtlichen Ausdruck. Der Vertrag als Begründungsakt von Rechtsverhältnissen durch wechselseitige Uebereinkunft erfordert aber begrifflich die rechtliche Gleichstellung beider Kontrahenten [2]). Diesem Erfordernisse sucht die Vertragstheorie gerecht zu werden durch folgende Deduktion. Das staatliche Herrschaftsrecht, so wird ausgeführt, könne nur zur Geltung gebracht werden auf Grund einer besonderen gesetzlichen Bestimmung. Soweit eine gesetzliche Dienstpflicht nicht vorliege, trete der Einzelne dem Staate als selbstständige Rechtspersönlichkeit gegenüber. Die Begründung der Dienstpflicht sei daher nur möglich durch wechselseitige Uebereinkunft. Ein Rechtsgeschäft, zwischen zwei Rechtspersönlichkeiten zur Begründung von Rechten und Pflichten abgeschlossen, habe man

[1]) Man müßte denn eine Lösung derselben in der gelegentlichen Bemerkung eines Schriftstellers sehen, wo es heißt, auch soweit eine Amtspflicht bestehe wie bei den Ehrenbeamten, erfolge die Begründung des Staatsdienstes nicht durch einseitigen Staatsakt, sondern erst durch die Annahme, beruhe also auf Vertrag. Denn die ungerechtfertigte Ablehnung eines Amtes, zu dessen Uebernahme eine Verpflichtung bestehe, ziehe nur eine Geldstrafe nach sich, es werde niemand durch Anwendung von Zwangsmitteln zur Führung des Amtes genötigt. Was die Geldstrafe, die übrigens in Preußen gar nicht für diesen Fall besteht, anderes ist als ein Zwangsmittel, wird leider nicht gesagt. Einer Widerlegung bedürfen solche Bemerkungen wohl nicht.

[2]) Zutreffend bemerkt schon Gönner a. a. O. S. 84, es sei ein folgeschwerer Irrtum zu glauben, „das Einverständnis zweier Subjekte über Rechte und Verbindlichkeiten mache das ganze Wesen eines Vertrages aus. Wo das Objekt nicht von der freien Willensbestimmung der Personen abhängt, wo nicht ein reiner Ausfluß der Willkür dem Rechte unter diesen bestimmten Individuen sein Dasein gibt, wo nicht die Personen in Ansehung des Gegenstandes ihrer Willensvereinigung im Zustand einer rechtlichen Gleichheit sich befinden, da ist ein Vertrag nicht vorhanden, wenn wir auch eine Uebereinstimmung der Willen antreffen."

aber, so lange es eine Rechtswissenschaft gebe, Vertrag genannt [3]). Dieser Schlußfolgerung steht zunächst eine irrtümliche Auffassung des Gesetzbegriffs entgegen. Die Staatsthätigkeit ist nicht bloß, wie jene Ausführung im Anschlusse an die konstitutionelle Doktrin behauptet, die Ausführung von Gesetzen. Es giebt auch eine Regierungsthätigkeit, für welche das Gesetz nicht Vollmacht, sondern bloß Schranke ist. Auch wo kein Gesetz zur Geltendmachung des staatlichen Herrschaftsrechtes ermächtigt, besteht dasselbe. Der Wille des Staates entscheidet allein, so daß der einzelne dem Staate nie als selbstständige Rechtspersönlichkeit, sondern stets als der dem einseitigen Staatswillen unterworfene gegenübertritt. Wo aber nur der Wille der einen Person maßgebend ist, da ist der Begriff des Vertrages ausgeschlossen. Weiterhin gehört zu dem Begriffe des Vertrages, daß er beide Kontrahenten bindet. Auch dies ist nicht der Fall. Denn der Staat kann jeden Augenblick alle sogenannten Verpflichtungen, die er dem Beamten gegenüber eingegangen ist, kassieren, allerdings eventuell nur in der Form des Gesetzes. Zu der Anerkennung der bindenden Kraft des Vertrages zwischen Staat und Unterthanen kann man ebenfalls nur gelangen durch eine Verkennung des Wesens des Gesetzes, indem man dasselbe nicht für eine besondere Form staatlicher Willensakte, sondern für einen dem Staate übergeordneten Willen erklärt, der Staat und Unterthanen als Kontrahenten in gleicher Weise bindet.

Ein staatsrechtlicher Vertrag ist daher eine logische Unmöglichkeit. Diese Auffassung beruht nicht „auf einer einseitig privatrechtlichen und willkürlichen Beschränkung des Vertragsbegriffs“ [4]), sondern auf dem Vertragsbegriffe überhaupt, wie er nicht nur im Privatrechte, sondern auch im Völkerrechte vorhanden ist.

Muß der Staatsdienst seiner inneren Natur nach durch einen Staatsakt begründet werden, so kann dieser Staatsakt nur eine Rechtsnorm oder eine thatsächliche Anordnung sein. Die Auffassung des Begründungsaktes als Rechtsnorm oder, wie man es ausdrückt, als Privilegium oder Lex specialis ist sehr verbreitet [5]). Sie beruht jedoch vielfach nur auf einer Unklarheit der staatsrechtlichen Termino-

---

[3]) So Rehm in Hirths Ann. 1885, S. 178; Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. 3, S. 323.

[4]) So Laband, Bd. 1, S. 423.

[5]) Zöpfl § 515; Zachariä § 135; v. Gerber § 37; Grotefend § 627; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 3, S. 406; H. Schulze, Pr. St R Bd. 1,

logie[6]). Man wollte den Staatsakt gar nicht als Rechtsnorm, sondern als thatsächliche Anordnung charakterisieren, wählte aber, da eine entsprechende Bezeichnung für den Begriff fehlte, die Benennungen Privilegium oder Lex specialis. Soviel steht fest, daß mit dem Worte Privilegium nichts anzufangen ist, da sich mit demselben im heutigen Staatsrechte kein einheitlicher Begriff verbindet, das Privilegium vielmehr entweder thatsächliche Anordnung zur Ausführung der Rechtsnormen oder selbst Rechtsnorm ist[7]). Eine Rechtsnorm könnte die Anstellung des Beamten nur sein, wenn sie an einen vorausgesetzten individuellen Thatbestand Rechtsfolgen anknüpfte. Dies ist jedoch nicht der Inhalt der Bestallung. Dieselbe besagt nicht, daß unter gewissen Voraussetzungen bestimmte Rechtsfolgen hergestellt werden sollen, sondern sie stellt selbst einen Zustand, das besondere Pflichtverhältnis des Beamten zum Staate, her. Die Bestellung kann daher nichts anderes sein als eine thatsächliche Anordnung.

Der Erlaß der meisten thatsächlichen Anordnungen ist geknüpft an gewisse rechtliche Voraussetzungen, unter denen allein die thatsächliche Anordnung erfolgen darf. Dies ist auch der Fall bei der Bestellung der Beamten. Die meisten dieser Voraussetzungen, wie ein gewisser Besitz bei den Ehrenbeamten, die Ablegung von Prüfungen bei den Berufsbeamten, sind in den Einzelgebieten der Verwaltung zu behandeln, entziehen sich daher hier der weiteren Erörterung.

Eine Voraussetzung jeder Beamtenstellung ist aber entweder das Bestehen einer Dienstverpflichtung oder die Einwilligung des zu bestellenden Beamten zu seinem Eintritt in den Staatsdienst.

Für verschiedene Beamte fallen Staatsdienst und Amtsthätigkeit zusammen, sie sind nur so lange Beamte, als sie ein Amt bekleiden. Es sind dies die zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienenden Personen und die Ehrenbeamten der Selbstverwaltung. Es wäre ungerechtfertigt, bei diesen Personen zwischen Dienstverpflichtung und Amtsverpflichtung in der Weise unterscheiden zu wollen, daß man erstere schon vor Eintritt in das konkrete Amt annimmt. Der Unterthan, welcher ein Ehrenamt annehmen oder Soldat werden kann und muß, ist vor Eintritt in das konkrete Amtsverhältnis ebenso wenig Beamter

S. 308; Pözl, Bayr. Verfassungsrecht S. 495 N. 2 und Staatswörterbuch Bd. 9, S. 688.

[6]) Ganz unverkennbar bei Zachariä und v. Gerber.

[7]) Vgl. § 84.

als der Rechtskandidat, der nach bestandenem Examen Referendar werden kann. Nicht durch eine allgemeine gesetzliche Klausel, welche jemanden zur Uebernahme eines Amtes verpflichtet, sondern durch einen besonderen Staatsakt, der in der Regel gleichzeitig Uebertragung des Amtes ist, wird der Betreffende Beamter. Dieser Grundsatz leidet keine Ausnahme für die zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienenden Personen und die Ehrenbeamten.

Da für diese Beamten die Verpflichtung zur Uebernahme des Dienstes gesetzlich ausgesprochen ist, so hat die das Beamtenverhältnis begründende thatsächliche Anordnung keine anderen rechtlichen Voraussetzungen als die in dem Gesetze selbst gegebenen, für den Militärdienst Indigenat, Tauglichkeit, Alter, für den Dienst des Amtsvorstehers oder Kreisausschußmitgliedes die in der Kreisordnung enthaltenen u. s. w. Insbesondere ist die Zustimmung des Anzustellenden nicht erforderlich. Der Staatsdienst wird durch eine unter den gesetzlichen Voraussetzungen erlassene thatsächliche Anordnung begründet, und demnächst die dem Beamten auf Grund seines Dienstverhältnisses obliegende Pflicht mit den gesetzlichen Mitteln erzwungen.

Bei den Berufsbeamten ist es dagegen als allgemeine Voraussetzung ihrer Bestellung zu betrachten, daß sie mit derselben einverstanden sind. Alle Disciplinar- und Strafgesetze erzwingen nur die Erfüllung von Dienstpflichten der Beamten, d. h. der bereits in einem Dienstverhältnisse stehenden Personen. Bei dem Auseinanderfallen von Staatsdienst und Amtsthätigkeit kann die rechtliche Möglichkeit des Zwanges zu letzterer den Zwang zum Eintritt in den Staatsdienst nicht rechtfertigen. Die Verwechslung von Staatsdienst und Amtsthätigkeit mag viel zu dem Irrtume der Gönner'schen Schule von einer allgemeinen Staatsdienstpflicht der Unterthanen beigetragen haben. Die Erfüllung der Dienstpflichten seitens der bereits im Staatsdienste befindlichen Personen wird erzwungen, nicht der Eintritt in den Staatsdienst selbst. Hierzu fehlt es an jeder rechtlichen Grundlage, obgleich kein positives Recht gehindert wäre, eine solche allgemeine Verpflichtung aufzustellen und zu erzwingen. Besteht aber für diese Kategorie von Beamten eine allgemeine Verpflichtung zum Eintritt in den Staatsdienst nicht, so kann der Staat die den Staatsdienst begründende thatsächliche Anordnung nur treffen mit Zustimmung des anzustellenden Beamten. Diese Zustimmung ist daher eine rechtliche Voraussetzung für den Erlaß der thatsächlichen Anordnung, der Bestallung.

Der den Staatsdienst begründende Akt kann aber nicht die beiderseitige Uebereinstimmung des Staates und des Beamten, sondern einzig und allein der Staatsakt der Bestallung sein. Soweit nicht Normen zwingender Natur im Wege stehen, darf der anzustellende Beamte seine Zustimmung zum Eintritte in den Staatsdienst auch unter Modifikation geben, sich z. B. ein höheres Gehalt als das bisher etatsmäßige, einen höheren Rang und dergleichen ausbedingen. Der Inhalt der Bestallung muß jedenfalls der gegebenen Zustimmung entsprechen. Es fragt sich nur, welche Rechtsfolge eintritt, wenn der Inhalt der Zustimmung des Beamten und der der Bestallung mit einander nicht übereinstimmen. Ist die Zustimmung wesentliche Voraussetzung für Erteilung der Bestallung, so daß eine ohne Zustimmung erteilte Bestallung nichtig ist, oder ist das Erfordernis der Zustimmung bloß als instruktionell zu betrachten? Letztere Ansicht erscheint als die richtige. Es wird nicht erfordert, daß der Beamte seine Zustimmung vor Erteilung der Bestallung, ja nicht einmal, daß er sie ausdrücklich erteilt. Ist nun aber die Erteilung der Bestallung der allein den Staatsdienst begründende Akt, und braucht diesem die Zustimmung des zu ernennenden Beamten nicht vorauszugehen, so kann auch eine ohne diese Zustimmung erteilte Bestallung nicht nichtig sein. Das Staatsdienstverhältnis würde also auch ohne die Zustimmung des Beamten rechtlich begründet sein, und es müßte diesem überlassen bleiben, dasselbe wieder rückgängig zu machen, indem er seine Entlassung fordert.

Nach § 84 II, 10 A. L.-R. werden Titel und Rang, welche mit dem Amte verbunden sind, nebst den davon abhängenden Vorrechten schon durch die darüber ausgefertigte Bestallung verliehen. Die Ausfertigung der Bestallung allein, also der einseitige Staatsakt, verleiht demnach die mit dem Staatsdienstverhältnisse verknüpften Vorrechte. Auch hieraus ergiebt sich, daß das preußische Staatsrecht die Vollziehung des staatlichen Aktes, von dem der neue Beamte gar nichts zu wissen braucht, für den den Staatsdienst begründenden Akt ansieht. Es fehlt zu dieser Bestimmung die notwendige Ergänzung, welche durch das Wort „schon" angedeutet wird. Die Rechte des Beamten verleiht „schon" die Ausfertigung der Bestallung, was wird nun „erst" durch einen anderen Vorgang begründet? Den Rechten kann offenbar nichts anderes gegenüberstehen als die Pflichten. Pflichten kann niemand überkommen, der von denselben nichts weiß. Folglich können

die Pflichten des Beamten demselben erst von dem Zeitpunkte an obliegen, in dem er von der Ausfertigung der Bestallung Kenntnis erhalten hat. Dies ist der durch das Wort „schon" angedeutete Gedankengang des Gesetzgebers [8]).

Die Ernennung der Beamten kann entweder vom Könige persönlich oder von denjenigen Organen des Staates ausgehen, denen die Ausübung des Ernennungsrechtes im konkreten Falle übertragen ist [9]). Welche Beamten vom Könige persönlich, welche von Organen des Staates ernannt werden, ist in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 [10]) und späteren Einzelanordnungen bestimmt. Nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 hat sich der König persönlich vorbehalten die Ernennung der Räte bei allen Central- und Provinzialbehörden und der im Range höher oder gleich stehenden Beamten, der Universitätsprofessoren, der Direktoren der Gymnasien, Real- und höheren Bürgerschulen und Seminarien, der Rendanten der Hauptkassen. Durch das Gesetz vom 24. April 1878 [11]) § 7 ist die unmittelbare königliche Ernennung ausgedehnt auf alle Richter einschließlich der Handelsrichter.

Als eine allgemeine gesetzliche Voraussetzung für die Ernennung der Beamten erklärt man gewöhnlich die schon im A. L.-R. II, 10 § 70 erforderte Befähigung des Beamten zur Bekleidung des Amtes [12]). Diese Ansicht beruht auf einer Verwechslung des Staatsdienstes und der Amtsthätigkeit. Ein Amt soll niemandem aufgetragen werden, der nicht dazu befähigt ist. Die Uebertragung des Amtes ist aber von der Bestellung zum Beamten begrifflich verschieden. Da jedoch

[8]) Laband a. a. O. Bd. 1, S. 426 N. 4 findet in der auch von Zachariä Bd. 2, S. 33 und v. Gerber S. 117 vertretenen Ansicht, daß die Wirkungen der Bestallung mit deren Ausfertigung beginnen, einen Widerspruch damit, daß niemand Pflichten überkommen kann, von denen er nichts weiß. Wenn er aber die Auffassung von Pözl, Staatswörterbuch Bd. 9, S. 692, die Pflichten entständen später als die Rechte, als unhaltbar ansieht, so mag darüber vom allgemeinen Standpunkte zu rechten sein. Das positive preußische Recht spricht dies jedenfalls ausdrücklich aus, und damit erscheint die Frage hier für die juristische Behandlung erledigt. Der Erwerb von Rechten durch Ausfertigung der Bestallung allein, wie ihn das A. L.R. II, 10, § 84 anerkennt, ist jedenfalls mit der Labandschen Vertragstheorie völlig unvereinbar.

[9]) Vgl. § 75.

[10]) G.S. 1810, S. 3.

[11]) G.S. 1878, S. 230.

[12]) So z. B. H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 310.

die Ernennung des Beamten niemals abstrakt, sondern immer mit Rücksicht auf ein bestimmtes zu übertragendes Amt erfolgt, so wird allerdings niemand zum Beamten ernannt, der nicht zu irgend einem Amt befähigt ist. Im Leben erscheint also die Befähigung zu einem Amte vielfach als identisch mit der Befähigung zum Staatsdienste. Begrifflich bildet die Voraussetzung zum Staatsdienste zwar auch eine solche zur Amtsthätigkeit, das umgekehrte Verhältnis findet jedoch nicht statt schon wegen der Verschiedenheit der Voraussetzungen für die einzelnen Staatsämter [18]).

Jeder Beamte hat bei seinem Dienstantritte einen Diensteid zu leisten. Es war dies bereits im ständischen Patrimonialstaate Sitte, obgleich hier das Dienstverhältnis einen rein privatrechtlichen Charakter hatte. Das A. L.-R. II, 10 § 3 erfordert ebenfalls von allen Staatsbeamten die Ableistung eines Diensteides für den König. Art. 108 der Verfassungsurkunde hat endlich die Bestimmung getroffen, daß außer den Mitgliedern beider Häuser des Landtages auch alle Staatsbeamten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung beschwören sollen. Aus politischen Gründen ist jedoch diese Bestimmung hinsichtlich der Militärpersonen dahin modifiziert, daß eine Vereidigung des Heeres auf die Verfassung nicht stattfindet. Es haben somit alle Civil- und Militärbeamten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten, aber nur die Civilbeamten die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung zu beschwören. Die Verfassungsurkunde unterscheidet in dieser Beziehung nicht zwischen Militärpersonen im engeren Sinne und Militärbeamten. Alle Angehörigen des Heeres sind demnach von der Leistung des Verfassungseides befreit. Welche Personen Angehörige des Heeres sind, kann im einzelnen nicht zweifelhaft erscheinen, da eine umfassende Klassifikation derselben zur Abgrenzung der militärischen Gerichtsbarkeit stattgefunden hat. Zum Heere gehören also die der militärischen Gerichtsbarkeit unterworfenen Personen. Es sind dies die aktiven Militärpersonen einschließlich der

[18]) Ganz klar wird das Verhältnis an folgendem Beispiel: Bei der richterlichen Karriere wird niemand zum Beamten ernannt, dem die Befähigung zum untersten Amte, dem des Referendars, fehlt. Daß das Bestehen der ersten Prüfung aber nicht Voraussetzung des Eintritts in den Staatsdienst, sondern des konkreten Amtes ist, ergibt sich daraus, daß nach Bestehen der zweiten Prüfung sich nur das Amtsverhältnis, nicht das Dienstverhältnis ändert.

Militärbeamten. Dagegen werden die Civilbeamten der Militärverwaltung, welche dem Heere nicht in den Krieg folgen, nicht zu den Militärpersonen gerechnet, sind also gleich allen anderen Beamten auf die Verfassung zu vereidigen [14]). Zweifellos ist es, daß nur die Angehörigen des Heeres als solche der Vereidigung auf die Verfassung nicht unterliegen, wohl aber Angehörige des stehenden Heeres und des Beurlaubtenstandes in ihrem Civildienstverhältnisse [15]).

Ueber das Verfahren bei Beeidigung der Beamten sind durch Beschluß des Staatsministeriums vom 12. Februar 1850 [16]) und hinsichtlich der neu erworbenen Landesteile durch Beschluß des Staatsministeriums vom 31. Oktober 1867 [17]) folgende Grundsätze aufgestellt worden:

1. Der in Art. 108 der Verfassungsurkunde vorgeschriebene Eid ist von allen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten mit Ausnahme derjenigen zu leisten, welche den Eid bereits in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer der beiden Kammern bezw. infolge ihrer Anstellung in den älteren Provinzen geleistet haben.

2. Der Diensteid soll wie bisher von dem Schwörenden vollständig ausgesprochen, jedoch in dessen Formel die Versicherung aufgenommen werden, „auch die Verfassung gewissenhaft beobachten zu wollen“ [18]).

3. Dabei ist es jedem freigestellt, den Eidesworten am Schlusse

---

[14]) Die Frage kam im Abgeordnetenhause zur Sprache am 17. Dez. 1855 — Sten. Bericht 1855/56, Bd. 1, S. 63 — und am 2. Mai 1863 — Sten. Ber. 1863, Bd. 2, S. 1007 ff. —. In dem ersteren Falle handelte es sich um die Vereidigung der Auditeure auf die Verfassung, deren Zulässigkeit vom Kriegsminister unter Berufung auf die dem Militärstrafgesetzbuche vom 3. April 1845 beigefügte Klassifikation bestritten wurde. Im Jahre 1863 wurde in Frage gestellt, welche Kategorien von Militärbeamten auf die Verfassung zu vereidigen seien. Der Kriegsminister legte bei dieser Gelegenheit die Grundsätze der Staatsregierung im Sinne des Textes dar.

[15]) Vgl. z. B. bezüglich der probeweise als Boten oder Exekutoren bei den Civilgerichten beschäftigten Unteroffiziere Cirk. Reskr. der Minister der Justiz und des Krieges vom 11. Juni 1850 — J.M.Bl. 1850, S. 197.

[16]) J.M.Bl. 1850, S. 42; M.Bl. d. inn. Verw. 1850, S. 26.

[17]) J.M.Bl. 1867, S. 397; M.Bl. d. inn. Verw. 1867, S. 326.

[18]) Die bisherige Form des Diensteides ergab sich aus der Kabinettsordre vom 5. November 1838 — G.S. 1833, S. 291 — und in Uebereinstimmung damit für die neuen Landesteile aus der Verordnung vom 22. Januar 1867 — G.S. 1867, S. 132 —. Für die alten Provinzen hat demnächst die Verordnung vom

die seinem religiösen Bekenntnisse entsprechende Bekräftigungsformel hinzuzufügen.

4. Ueber die Vereidigung ist ein Protokoll aufzunehmen, welches der Beamte nach Ableistung des Eides zu unterschreiben hat.

Bei jedem Wechsel in der Person des Herrschers ist eine Erneuerung des Eides üblich.

Das Beamtenverhältnis wird lediglich begründet durch die Bestallung. Die Vereidigung des Beamten ist dennoch nicht ein für die Begründung des Staatsdienstes wesentlicher Akt. Indem die Bestallung allein das besondere Pflichtverhältnis des Beamten herstellt, kann die Eidesleistung auch nicht die rechtliche Grundlage der Pflichten des Beamten sein. Die Vereidigung begründet also keinerlei neue rechtliche Pflichten, sie ist nur eine moralische Bestärkung der Rechtsverbindlichkeit [19]). Als notwendige Voraussetzung für die Rechtsgiltigkeit der einzelnen Amtshandlungen könnte die Eidesleistung nur soweit betrachtet werden, als ausdrückliche Bestimmungen in dieser Beziehung eine Anordnung träfen. Solche bestehen jedoch nach dem jetzt geltenden Rechte nicht mehr [20]). Wohl aber ist die Eidesleistung selbst eine aus dem Dienstverhältnisse sich ergebende Dienstpflicht. Eine Verweigerung der Eidesleistung durch den Beamten würde daher als Verletzung der Dienstpflicht im Disziplinarwege zu ahnden sein [21]).

---

6. Mai 1867 — G.S. 1867, S. 715 — die Form des Diensteides, wie er sich aus der Kabinettsordre vom 5. November 1833 und dem Beschlusse des Staatsministeriums vom 12. Februar 1850 ergibt, festgesetzt.

[19]) Ausdrücklich anerkannt ist dies in der Kabinettsordre vom 11. August 1832 — G.S. 1832, S. 204 —, welche als Deklaration aus Veranlassung eines speziellen Falles erging. Das Appellationsgericht zu Köln hatte nämlich einen Steuerbeamten von der Anklage eines Amtsverbrechens freigesprochen, weil er noch nicht vereidet und daher kein öffentlicher Beamter sei. Eine derartige Judikatur wollte man für die Zukunft abschneiden.

[20]) Nach gemeinem und preußischem Rechte waren die Amtshandlungen eines nicht beeideten Richters nichtig. Vgl. L. 14 C. d. jud. 3, 1; Reichskammergerichtsordnung von 1555, Teil I, Tit. 57, 59; A. L.R. II, 17, §§ 74, 78, 81. Den Reichsjustizgesetzen ist der Nichtigkeitsgrund fremd, er ist deshalb für aufgehoben zu erachten. Derselben Ansicht G. Meyer, St.R. S. 420; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 312. Auf die durch die Reichsjustizgesetze nicht berührte freiwillige Gerichtsbarkeit, die ihrer Natur nach keine richterliche, sondern Verwaltungsthätigkeit ist, bezogen sich jene Bestimmungen nicht.

[21]) Vgl. Entsch. des Ob.Trib. vom 27. Mai 1850 — J.M.Bl. 1850, S. 222 ff. —.

§ 91. Die Amtskaution und das Defektenverfahren [1]).

Das Erfordernis einer Kautionsbestellung seitens der Kassenbeamten bestand schon seit der Begründung des absoluten Beamtenstaates und erfuhr die weiteste Ausdehnung unter König Friedrich Wilhelm I [2]). Das A. L.-R. II, 10 § 83 erkennt den seit mehreren Menschenaltern bereits bestehenden Rechtszustand indirekt an durch die Bestimmung: „Wer einem Kassenbedienten die Kasse übergiebt, ehe und bevor die Amtskaution desselben berichtigt worden, ist für allen daraus entstandenen Schaden verhaftet." Die Kautionsleistung erscheint hiernach zwar nicht als Voraussetzung für den Eintritt in den Staatsdienst überhaupt, wohl aber als eine solche für die Uebertragung der besonderen Amtsthätigkeit des Kassenbeamten. Die Grundlage für das Kautionsrecht bildete bis in die neueste Zeit die Kabinettsordre vom 11. Februar 1832 betreffend die Regulierung des Kautionswesens für die Staats-Kassen- und Magazinbeamten [3]), welche zufolge der Verordnung vom 12. September 1867 [4]) auch auf die neuerworbenen Landesteile mit Ausnahme der Beamten der Justizverwaltung in der Provinz Hannover übertragen wurde. Die Kabinettsordre vom 11. Februar 1832 hatte zwar nur das Kautionswesen der unmittelbaren Staatsbeamten geregelt. Die Verwaltungspraxis brachte sie jedoch auch für die Kassenbeamten der öffentlichrechtlichen Korporationen, besonders der Kommunalverbände, fortgesetzt zur Anwendung. Eine Neuregelung des Kautionswesens erfolgte durch das Gesetz vom 25. März 1873 betreffend die Kautionen der Staatsbeamten [5]).

Kautionspflichtig sind diejenigen Beamten, welchen die Verwaltung einer Staatskasse oder eines Staatsmagazins oder die Annahme, die Aufbewahrung oder der Transport von Staatsgeldern oder geldwerten Gegenständen obliegt, desgleichen die Beamten, welche vermöge ihres Amtes anderweitig die Annahme, die Aufbewahrung oder den Transport fremder Gelder oder geldwerter Gegenstände zu besorgen haben (§ 1 des Ges. vom 25. März 1873). Von anderen Personen,

[1]) Vgl. Esselen, Die Bestimmungen der preuß. Gesetze über das Kautionswesen der Staatsbeamten, Siegen 1837.

[2]) Vgl. § 87.

[3]) G.S. 1832, S. 61.

[4]) G.S. 1867, S. 1513.

[5]) G.S. 1873, S. 125.

die nach dem bisherigen Rechte kautionspflichtig waren, kann auch weiterhin die Hinterlegung einer Amtskaution verlangt werden (§ 2 a. a. O.). Die Bestimmung der Höhe der Kautionen je nach der Verschiedenheit der Aemter ist königlichen Ausführungsverordnungen vorbehalten (§ 3 a. a. O.). Auf Grund dieses Vorbehalts sind zahlreiche Verordnungen zur Bezeichnung der kautionspflichtigen Beamten und der Höhe der Kautionen ergangen[6]). Die Bestellung der Kaution liegt den Beamten selbst ob, doch ist auch eine solche durch andere Personen zulässig, wenn diese dem Staate die gesetzlichen Rechte an der Amtskaution einräumen (§ 4 a. a. O.). Die Hinterlegung der Kaution ist also eine gesetzliche Dienstverpflichtung derjenigen Beamten, denen gewisse Aemter übertragen werden sollen[7]).

Nach der Verordnung vom 11. Februar 1832 war jede Amtskaution bar in Silbergeld zu hinterlegen. Das Gesetz vom 21. Mai 1860 wegen anderweiter Einrichtung des Amts- und Zeitungskautionswesens[8]) hatte jedoch in dieser Beziehung die Aenderung getroffen, daß alle dem Staate zu bestellenden Kautionen in inländischen Staatspapieren nach dem Nennwerte zu erlegen seien, dem Kautionsbesteller aber die Wahl zwischen den verschiedenen Gattungen von Staatspapieren freistehe. Dem schließt sich auch das Gesetz vom 25. März 1873 § 5 an. Die Kautionsbestellung erfolgt dennoch durch Verpfändung von auf den Inhaber lautenden Obligationen des Staates oder des Reiches in der Form der Uebergabe zum Faustpfande. Die Amtskaution ist von allen Beamten, denen die Verpflichtung dazu gesetzlich obliegt, vor der Einführung des Angestellten in das ihm anvertraute Amt zu hinterlegen. Nur ausnahmsweise kann die allmähliche Bildung der Kaution durch Gehaltsabzüge gestattet werden (§ 7 a. a. O.). Die Bestimmung des § 83 II, 10 A. L.-R., wonach der-

---

[6]) S. diese bei Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen, 6. A., Berlin 1888, S. 72 N. 14.

[7]) Laband Bd. 1, S. 430 und Seydel Bd. 3, S. 362 sehen in der Kautionsbestellung nicht die Erfüllung der Dienstpflicht gewisser Beamtenkategorien, sondern die Vorbedingung zur Erlangung gewisser Aemter und zwar Seydel aus hier nicht weiter interessierenden Gründen, die speziell dem bayrischen Staatsrechte entnommen sind. Allein die Begründung jedes Staatsdienstverhältnisses erfolgt mit Rücksicht auf die beabsichtigte Amtsübertragung. Schon die Thatsache, daß die Kaution vor der Uebertragung des Amtes geleistet werden muß, ergibt, daß es sich um keine Amtspflicht, sondern nur um eine Dienstpflicht handeln kann.

[8]) G.S. 1860, S. 211.

jenige, welcher einem Beamten die Kasse vor Berichtigung der Kaution übergiebt, für den daraus entstandenen Schaden persönlich haftet, ist noch heute geltendes Recht. Der Grundsatz ergiebt aber schon von selbst aus der unbedingt ausgesprochenen rechtlichen Notwendigkeit der Kautionsleistung vor dem Amtsantritte.

Die Kautionen werden bei den von den einzelnen Verwaltungschefs bestimmten Staatskassen aufbewahrt. Der Beamte behält jedoch die Zinsscheine der nächsten vier Jahre. Neue Zinsscheine werden von der betreffenden Staatskasse auf Grund der von ihr verwahrten Talons eingetauscht und den Kautionsbestellern ausgehändigt (§ 6 des Ges. vom 25. März 1873).

Die Amtskaution haftet für alle von dem Beamten aus seiner Amtsführung zu vertretenden Schäden und Mängel an Kapital und Zinsen, sowie an gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten der Ermittlung des Schadens (§ 10 a. a. O.). Zweck der Kautionsbestellung ist demnach die Deckung der Schäden, welche der Beamte in seinem Amtsverhältnisse dem Staate zufügt. Die Amtskaution ist also ein accessorisches Recht des Staates gleich dem privatrechtlichen Pfandrechte. Zweifelhaft ist nur, ob die Kaution mit diesem zu identifizieren und in der Hingabe der Kaution ein Pfandvertrag zwischen dem Beamten und dem Staate zu sehen ist [9]). Pfandrecht ist das jemandem auf eine fremde Sache zur Sicherheit seiner Forderung eingeräumte Recht, vermöge dessen er Befriedigung aus der Substanz der Sache verlangen kann [10]), also ein accessorisches Recht zur Sicherung einer privatrechtlichen Forderung. Die Amtskaution könnte somit nur dann privatrechtliches Pfandrecht sein, wenn die dem accessorischen Rechte zu Grunde liegende Forderung eine privatrechtliche ist. In dieser Beziehung kommt in Betracht, daß die Kaution nur für Schäden und Kosten haftet, die der Beamte dem Staate durch dolоses oder kulposes, also durch rechtswidriges Verhalten verursacht hat. Sobald jedoch der Beamte sich eine rechtswidrige Handlungsweise zu Schulden kommen läßt, handelt er nicht mehr innerhalb der Grenzen seines Amtes, d. h. als Beamter, sondern als Privatmann, und aus dieser rechtswidrigen Handlungsweise entsteht eine privatrechtliche Deliktsforderung [11]). Deshalb hat auch die zur Sicherung des Schadens aus dem rechtswidrigen

[9]) Dies thun Laband, Bd. 1, S. 432 und Seydel, Bd. 3, S. 362.

[10]) § 1 I, 20 A. L.R, L. 3 § 7 D. uti possid. 43, 17.

[11]) Vgl. die weiteren Ausführungen in § 92.

Verhalten des Beamten dienende Amtskaution durchaus den Charakter des privatrechtlichen Pfandrechts. Dagegen wird das Recht des Staates an der Amtskaution nicht durch einen privatrechtlichen Vertrag zwischen Staat und Beamten begründet. Sämtliche Kassenbeamten sind auf Grund ihrer Bestallung zur Hinterlegung der Kaution verpflichtet. Wenn nun auch der Eintritt in den Staatsdienst regelmäßig auf dem freien Willen des Beamten beruht, so kann man doch deshalb nicht behaupten, daß die Erfüllung jeder einzelnen Dienstpflicht aus seiner freien Willensentschließung hervorgehe. Insbesondere trifft dies nicht zu bei Hinterlegung der Amtskautionen. Der Beamte ist zu derselben auf Grund seines Dienstverhältnisses gezwungen. Die Hinterlegung ist daher kein Vertrag, sondern die Erfüllung einer öffentlichrechtlichen Verpflichtung. Das Recht des Staates an der Amtskaution ist ein gesetzliches Pfandrecht an Objekten, die der Beamte kraft seines Dienstverhältnisses der Verfügung des Staates zu übergeben verpflichtet ist. Es ist geltend zu machen unter den gesetzlichen Voraussetzungen einer das Staatsvermögen schädigenden Pflichtwidrigkeit des Beamten.

Sind die Voraussetzungen der Zwangsvollstreckung in die Kaution gegeben, so kann dieselbe durch außergerichtlichen Verkauf bei einer Börse erfolgen. Der Kautionsbesteller ist im Aufsichtswege anzuhalten, die noch nicht fälligen Zinsscheine oder deren Geldwert herauszugeben, und kann hierzu im Wege der Verwaltungsexekution gezwungen werden (§ 11 des Ges. vom 25. März 1873). Wenn das Amtsverhältnis, für welches Kaution geleistet wurde, beendet und aus der Amtsführung nichts mehr zu vertreten ist, so wird die Kaution gegen Auslieferung des quittierten Empfangsscheines oder einer Amortisationsurkunde desselben, auf welche jedoch verzichtet werden kann, zurückerstattet (§ 12 a. a. O.).

Wird die Kaution statt von dem kautionspflichtigen Beamten von einem dritten geleistet, so ändert sich das Rechtsverhältnis hierdurch nicht. Die Amtskaution bleibt auch in diesem Falle ein Pfandrecht zur Sicherung der Ansprüche des Staates gegen den Kassenbeamten aus dessen Amtsverwaltung. Das Recht des Staates an der Kaution ist nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung vollständig dasselbe. Lediglich die Person des nach Beendigung des kautionspflichtigen Amtes zur Empfangnahme der Wertpapiere Berechtigten ist nicht der kautionspflichtige Beamte, sondern der dritte, welcher die Kaution hinterlegt hat.

Für die Feststellung der bei den Kassen und sonstigen Verwaltungen vorkommenden Defekte ist durch die Verordnung vom 24. Januar 1844 [12]), welche durch spätere Verordnungen [13]) auch auf die neuen Landesteile ausgedehnt wurde, ein besonderes administratives Verfahren vorgeschrieben. Dasselbe wird in der Regel Platz greifen gegen Beamte, welche eine Amtskaution hinterlegt haben. Ein notwendiger innerer Zusammenhang zwischen der Amtskaution und dem Defektenverfahren besteht jedoch nicht, letzteres ist gegen alle Beamten zulässig.

Die Feststellung der Defekte an öffentlichem und Privatvermögen, welche bei öffentlichen Kassen oder anderen öffentlichen Verwaltungen entdeckt werden, ist zunächst von der Behörde zu bewirken, zu deren Geschäftskreise die unmittelbare Aufsicht über die Kasse oder andere Verwaltung gehört (§ 1). Dieselbe hat zu ermitteln, wer für den Defekt zu haften hat, und bei einem Defekt an Materialien, auf wie hoch die zu erstattende Summe in Gelde zu berechnen ist (§ 2). Sie hat gleichzeitig die Defekte an solchen öffentlichen oder Privatvermögen festzustellen, welches ohne zu einer öffentlichen Kasse oder anderen öffentlichen Verwaltung gebracht zu sein, vermöge besonderer amtlicher Anordnung in die Gewahrsam eines Beamten gekommen ist (§ 3). Ueber den Betrag des Defekts, die Person des zum Ersatze verpflichteten und den Grund seiner Verpflichtung ist ein motivierter Beschluß abzufassen (§ 4). Derselbe ist vollstreckbar, wenn die beschließende Behörde die Eigenschaft einer Central- oder Provinzialbehörde hat, anderenfalls nur nach erfolgter Genehmigung der vorgesetzten Provinzialbehörde (§§ 5, 6). Die vorgesetzte Centralbehörde kann auch den Beschluß selbst abfassen oder berichtigen (§ 7). In dem Beschlusse ist über die Kosten des Verfahrens eine Entscheidung zu treffen [14]).

Sind Beamte, gegen welche die exekutivische Einziehung des Defekts zulässig ist, in der Verwaltung ihres Amtes, wofür sie eine Kaution bestellt haben, belassen worden, so geht die Exekution zunächst nicht in diese Kaution, sondern in das übrige Vermögen, jedoch, soweit die bestellte Kaution reicht, nur auf Sicherstellung eines gleichen Betrages (§ 12). Die Verwaltungsbehörde kann den Beschluß selbst zur Ausführung bringen, soweit sie die Exekution zu verfügen befugt

[12]) G.S. 1844, S. 52.

[13]) Vgl. § 87.

[14]) Staatsministerialbeschluß vom 31. August 1863 — M.Bl. d. inn. Verw. 1863, S. 194 —.

ist, andernfalls muß sie das zuständige Gericht darum ersuchen (§ 14).

Gegen den Beschluß findet sowohl hinsichtlich des Betrages wie der Ersatzverbindlichkeit außer dem Rekurse an die vorgesetzte Behörde die Berufung auf den Rechtsweg binnen Jahresfrist statt, jedoch unbeschadet des Fortganges der Exekution. In der Untersuchung bleiben dem Verpflichteten, sofern es sich um die Bestrafung handelt, seine Einwendungen gegen den Beschluß auch nach Jahresfrist vorbehalten (§ 16). Gegen den Beschluß, durch den die Beschlagnahme des Vermögens oder Gehaltes angeordnet ist, steht dem Beamten die Berufung auf rechtliches Gehör in derselben Weise offen, als wenn es sich um einen gerichtlich angelegten Arrest handelte (§ 17).

Unberührt geblieben sind das auf Grund besonderer Gesetze den Behörden oder einzelnen Instituten zustehende Exekutionsrecht gegen ihre Beamten, sowie die Gesetze, durch welche die Exekution gegen Erhebungsbeamte wegen gewisser an öffentliche Kassen abzuliefernder Einnahmen ohne Zulassung des Rechtsweges angeordnet ist (§§ 19, 20).

§ 92. Die Pflichten der Beamten [1]).

Der Staatsdienst ist ein umfassendes Pflichtverhältnis des einzelnen Beamten zum Staate, eine Verbindlichkeit zur fortgesetzten Leistung ungemessener Dienste einer bestimmten Art für den Staat. Es wäre jedoch verfehlt, diesen Inbegriff von Pflichten auflösen zu wollen in eine Aufzählung von Einzelpflichten. Denn es ist gerade das Charakteristische eines umfassenden Pflichtverhältnisses, daß es sich durch Aufzählung der einzelnen Pflichten nicht erschöpfen läßt. Es kann sich daher nicht darum handeln, einen Katalog der einzelnen Amtspflichten des Beamten zu geben. Nur der Umfang und die Geltendmachung der Dienstpflicht ist hier zu erörtern.

I. Das Beamtenverhältnis besteht in der Verpflichtung zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art. Der Beamte hat daher, nachdem er in den Staatsdienst getreten ist, die Amtspflichten, welche ihm vermöge des ihm übertragenen Amtes obliegen, zu erfüllen. Die Pflichten der Beamten im einzelnen werden durch die darüber ergangenen besonderen Gesetze und durch ihre Amtsinstruktionen be-

[1]) Vgl. F. W. Freund, Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer Amtshandlungen nach dem Rechte des deutschen Reiches und der größeren Gliedstaaten desselben, im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 108 ff.

stimmt[2]). Soweit ein Beamter innerhalb seiner Zuständigkeit handelt, ist seine Handlungsweise eine rechtmäßige, und es können daraus von einzelnen Unterthanen keinerlei Rechte gegen den Beamten hergeleitet werden[3]). Dagegen macht jeder Amtsmißbrauch zur Beleidigung und Bevorteilung anderer, sowie jedes bei der Amtsführung begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit und nach den für die Verwaltung des Amtes erforderlichen Kenntnissen hätte vermieden werden können und sollen, den Beamten unbedingt haftbar[4]). Ebenso haften Vorgesetzte, welche durch vorschriftsmäßige Aufmerksamkeit die Amtsvergehungen ihrer Untergebenen hätten hindern können, für den aus der Vernachlässigung derselben entstehenden Schaden sowohl dem Staate als einzelnen Privatpersonen, welche darunter leiden[5]). Die Haftung des Beamten ist aber nur eine subsidäre, d. h. sie tritt nur dann ein, wenn kein anderes gesetzmäßiges Mittel, wodurch den nachteiligen Folgen des Versehens abgeholfen werden könnte, mehr übrig ist[6]). Bei doloser Handlungsweise des Beamten ist jedoch eine unmittelbare Haftung desselben nach den allgemeinen Grundsätzen des Privatrechts anzunehmen.

Diese Haftung des Beamten für Vorsatz und Versehen erscheint als eine rein privatrechtliche. Der Beamte handelt nur als solcher, d. h. in Vertretung des Staates gegenüber den Unterthanen, soweit er sich innerhalb seiner Zuständigkeit hält. Jedes positive Handeln des Beamten, welches über seine Zuständigkeit hinausgeht, auch wenn dasselbe bei Gelegenheit der amtlichen Funktionen stattfindet, ist nicht mehr ein Akt des Staates, sondern ein solcher des Beamten als Privatperson. Nicht der Beamte als solcher, sondern als Privatmann schädigt demnach durch eine über seine Zuständigkeit hinausgehende Handlung den Staat oder Privatpersonen. Eine Ueberschreitung der Amtsfunktionen kann jedoch nicht nur durch positive Handlungen, sondern auch durch Unterlassungen erfolgen. Als Beamter *muß* jemand gewisse Amtshandlungen vornehmen. Er kann daher, indem er diese Amtshandlungen unterläßt, dies nicht als Beamter thun, sondern ebenfalls wieder nur als Privatperson und ist als solche

[2]) § 85 II, 10 A. L.R.
[3]) § 87 II, 10 A. L.R.
[4]) §§ 86, 88, 89 II, 10 A. L.R.
[5]) § 90 II, 10 A. L.R.
[6]) § 91 II, 10 A. L.R.

für den durch negative Ueberschreitung der Zuständigkeit verursachten Schaden haftbar. Nun könnte man freilich meinen, weder positive noch negative Kompetenzüberschreitung des Beamten liege vor, wenn derselbe innerhalb seiner Zuständigkeit handelnd ein Versehen begeht, wenn z. B. ein Grundbuchrichter statt einer Hypothek von 30000 Mark eine solche von 10000 Mark eintragen läßt. Thatsächlich hat aber der Beamte in diesem Falle nach doppelter Richtung hin seine Zuständigkeit überschritten. Er hat eine ihm obliegende Amtshandlung unterlassen und eine ihm nicht obliegende Amtshandlung vorgenommen. Hierin liegt eine positive und negative Kompetenzüberschreitung, die den Beamten als Privatmann haftbar macht. Beide Kompetenzüberschreitungen befinden sich jedoch, um einen strafrechtlichen Ausdruck anzuwenden, in idealer Konkurrenz, sie haben nur einen einheitlichen Schaden verursacht und begründen nur eine einheitliche Haftung. Jede rechtswidrige Handlungsweise des Beamten läßt sich also zurückführen auf eine positive oder negative Kompetenzüberschreitung, ein Versehen des Beamten innerhalb seiner Zuständigkeit ist ein innerer Widerspruch. Dies erkennt die preußische Gesetzgebung selbst an, indem sie z. B. den Kompetenzkonflikt für zulässig erklärt, wenn nach Ansicht der vorgesetzten Dienstbehörde dem Beamten eine Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt. Ein Versehen innerhalb des Amtes wird dabei gar nicht erwähnt. Ob die dem Beamten eingeräumte Zuständigkeit auf dem Gesetze, einer Regierungsverordnung oder Verwaltungsverordnung beruht, ist hierbei vollkommen gleichgiltig. Denn die Verschiedenheit dieser Anordnungen liegt nicht in einer größeren oder geringeren Verbindlichkeit, sondern in der Person des sie erlassenden Subjekts und der Form der Aufhebung oder Abänderung. Auch die Ueberschreitung der durch Verordnung ganz oder teilweise normierten Zuständigkeit macht den Beamten unbedingt haftbar [7]). Läßt sich nun jedes Verschulden des Beamten auf eine Kompetenzüberschreitung zurückführen, so handelt der Beamte bei jedem schuldhaften Verhalten als Privatmann und begründet die civilrechtliche

[7]) Vgl. die Entsch. des O.V.G. vom 18. Februar und 10. März 1888, namentlich aber vom 26. November 1887, welche sämtlich das bisher vielfach durch Instruktionen der Schulaufsichtsbehörden über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus eingeschränkte Züchtigungsrecht der Lehrer betreffen.

Haftung für Vorsatz und Versehen, sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit.

Nicht zwar diese Verantwortlichkeit selbst, wohl aber die Geltendmachung derselben wurde nun beschränkt durch das Gesetz vom 13. Februar 1854 betreffend die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen[8]). Hierdurch wurde, wenn gegen einen Civil- oder Militärbeamten, mochte derselbe unmittelbarer oder mittelbarer Staatsbeamter sein, wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Civil- oder Strafprozesses eingeleitet war, der vorgesetzten Provinzial- oder Centralbehörde des Beamten die Befugnis eingeräumt, den Konflikt zu erheben, falls sie glaubte, daß demselben eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last falle (§ 1). Ausgeschlossen blieb die Erhebung des Kompetenzkonfliktes für Personen des Soldatenstandes, soweit sie vor den Militärgerichten belangt wurden, für richterliche Beamte, für andere Justizbeamte mit Ausnahme der Beamten der Staatsanwaltschaft und der gerichtlichen Polizei, sowie für die im Bezirke des Appellationsgerichtshofes zu Köln angestellten Hypothekenbewahrer und Civilstandsbeamten (§§ 6, 7). Zuständig zur Entscheidung des Konfliktes war für Civilbeamte der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, für Personen des Soldatenstandes das durch drei höhere Offiziere zu verstärkende Militärjustizdepartement (§§ 1 Abs. 2, 6). Nahm der Gerichtshof eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Pflichtverletzung nicht an, so erklärte er den Rechtsweg gegen den Beamten für unzulässig, im entgegengesetzten Falle für zulässig (§ 3). Der Gerichtshof hatte also zunächst vom rechtlichen Gesichtspunkte zu untersuchen, ob eine Ueberschreitung der Zuständigkeit nach positiver oder negativer Richtung vorlag. War dies nicht der Fall, so mußte von vornherein der Konflikt für begründet, und der Rechtsweg für unzulässig erklärt werden. Andererseits mußte nach Feststellung der Pflichtverletzung erst vom politischen Gesichtspunkte aus geprüft werden,

[8]) G.S. 1854, S. 86. Vgl. Cosmann, Die Erkenntnisse des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, Anklam 1856; Sydow, Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Kompetenzkonflikte, Berlin 1860; Hartmann, Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten, Berlin 1860/63.

ob dieselbe zur gerichtlichen Verfolgung geeignet sei. Hierdurch wurde aus politischen Rücksichten auch dann, wenn der Beamte außerhalb seiner Zuständigkeit, d. h. als Privatmann gehandelt hatte, die Verfolgung wegen Beschädigung einzelner ausgeschlossen, und damit, soweit die Regreßklage in Betracht kam, die Geltendmachung wohl erworbener Privatrechte unmöglich gemacht. Dieser Eingriff in Privatrechte zu Gunsten rechtswidrig handelnder Beamter mußte politisch zu den schwersten Bedenken Anlaß geben, wenn auch der Wunsch, die Beamten gegen chikanöse Prozesse zu schützen, gerechtfertigt erscheinen mochte.

Jenen verschiedenen Gesichtspunkten wurde jedoch das Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze vom 27. Januar 1877 gerecht. Es hält in § 11 die landesgesetzlichen Vorschriften aufrecht, durch welche die Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde geknüpft ist, jedoch mit der Maßgabe, daß

1. die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe;

2. in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den anderen Bundesstaaten dem Reichsgerichte zusteht.

Die Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 13. Februar 1854 sind also im allgemeinen unberührt geblieben. Nur ist, wenn eine positive oder negative Kompetenzüberschreitung vorliegt, nicht mehr zu prüfen, ob dieselbe sich zur gerichtlichen Verfolgung eignet, sondern unbedingt die Zulässigkeit des Rechtsweges auszusprechen. Zuständig ist ferner für die Entscheidung der Konflikte nicht mehr der Kompetenzgerichtshof, sondern das Oberverwaltungsgericht, welches nach Maßgabe der Bestimmungen über das Verwaltungsstreitverfahren auf Grund mündlicher Verhandlungen gebühren- und kostenfrei entscheidet (§§ 113, 114 des Landesverwaltungsgesetzes).

Es könnte sich endlich noch fragen, inwieweit der Staat für den durch seine Beamten Privaten verursachten Schaden haftet[9]). Diese

[9]) Vgl. C. Sundheim, Ueber Schadenzufügung durch Staatsbeamte und Haftverbindlichkeit des Staates dafür, Gießen 1827; Pfeiffer, Praktische Ausführungen Bd. 2, S. 361 ff., Bd. 3, S. 371 ff., 519 ff., Bd. 8, S. 521 ff.; A. W. Heffter im Archiv des Kriminalrechts, Jahrgang 1851, S. 445 ff.; Zachariä, Ueber die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Hand-

Frage muß sich in Ermangelung positiver Bestimmungen beantworten aus dem juristischen Charakter der rechtswidrigen Handlungsweise des Beamten. Es wurde dargethan, daß eine solche niemals die Handlung des Beamten als solchen, sondern als einer Privatperson ist. Der rechtswidrig handelnde Beamte steht also in keiner rechtlichen Beziehung zum Staate, lediglich er und nicht der Staat, vertreten durch ihn, schädigt in diesem Falle das Vermögen eines anderen. Da der Staat gar nicht rechtlich beteiligt ist, liegt für ihn auch keinerlei Verpflichtung zum Schadenserſatze vor. Eine solche wäre nur dann anzuerkennen, wenn sie durch das positive Recht ausdrücklich ausgesprochen wäre. Dies ist geschehen durch die Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872 § 29 bei Versehen der Grundbuchbeamten, soweit der Beschädigte nicht im stande ist, von diesem Ersatz seines Schadens zu erhalten. In dieser Bestimmung ist nicht die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, sondern lediglich eine im Interesse des Realkredits getroffene Ausnahmebestimmung zu sehen. Abgesehen davon haftet der Staat für den von seinen Beamten rechtswidrig verursachten Schaden nur dann, wenn er sich als Subjekt des Privatrechts fingiert und nach den Regeln des Privatrechts beurteilt sein will. In diesem Falle bleibt zwar das Rechtsverhältnis des Beamten zum Staate unberührt, die Fiktion geht nicht so weit, das Dienstverhältnis in ein Mandat zu verwandeln. Nur das Verhältnis des Staates zu dritten bestimmt sich nach den Normen des Privatrechts. Da der Staat nun in der Regel nicht selbst, sondern durch seine Beamten in privatrechtlichen Verkehr mit anderen Rechtssubjekten tritt, so sind die Rechte der letztern gegen den Staat unmittelbar nach den Regeln der Vollmacht zu beurteilen. Soweit also ein Privatmann für schuldbares Verhalten seines Bevollmächtigten haftet, ist dies auch der Fall, wenn der Staat durch seine Beamten mit anderen in privatrechtlichen Verkehr tritt.

II. Aus der Verpflichtung der Beamten, die ihnen obliegenden Dienstfunktionen zu versehen, ergiebt sich ferner die Notwendigkeit,

---

lungen und Unterlassungen seiner Beamten in der Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft, Bd. 19, S. 582 ff.; Verhandlungen des deutschen Juristentages, Bd. 1, S. 3 ff.; Scholtz, Ueber die Frage, ob und inwiefern der Staat nach den Grundsätzen des preußischen Rechtes die Amtsvergehen seiner Beamten gegen einen dadurch Beschädigten zu vertreten habe, in der Juristischen Wochenschrift, Jahrgang 1836, S. 5 ff.

daß der Beamte seinen Amtssitz nicht verlasse. Das A. L.-R. II, 10 §§ 92, 93 spricht daher den Grundsatz aus, daß kein Beamter den zur Ausübung seines Amtes ihm angewiesenen Wohnort ohne Vorwissen und Genehmigung seiner Vorgesetzten verlassen dürfe, und verweist hinsichtlich der speziellen Bestimmungen über die Beurlaubung der Beamten auf besondere Gesetze und Amtsinstruktionen. Bei Beurlaubungen der Beamten gelten inbetreff der Gehaltsbezüge derselben und der Tragung der Stellvertretungskosten nach der Kabinettsordre vom 15. Juni 1863 [10]) folgende Grundsätze:

a. Bei der Beurlaubung eines Beamten wird auf die ersten 1½ Monate des Urlaubs das Gehalt unverkürzt gezahlt. Für weitere 4½ Monate erfolgt ein Gehaltsabzug zum Betrage der Hälfte des Gehalts des betreffenden Beamten, während bei fernerem Urlaube kein Gehalt zu gewähren ist.

b. Bei Beurlaubungen wegen Krankheit und zur Herstellung der Gesundheit findet auch für die über 1½ Monate hinausgehende Zeit der unumgänglich notwendigen Abwesenheit des Beamten kein Abzug vom Gehalte statt.

c. Bei Beamten, die in so großer Entfernung von ihrer Heimat stationiert sind, daß sie zur Reise dorthin mit einem bloß vierwöchigen Urlaub nicht ausreichen können, darf in Fällen, wo eine genügende Veranlassung zur Reise vorhanden ist, ein längerer Urlaub bis zu zwei Monaten ohne Verkürzung des Gehaltes bewilligt werden.

d. Bei allen in den Umständen gerechtfertigten Beurlaubungen, welche auf Grund der vorstehenden Bestimmungen unter Belassung des ganzen Gehaltes erteilt werden, fallen die unvermeidlichen Vertretungskosten nicht den zu beurlaubenden Beamten zur Last, sondern sind auf die betreffenden Fonds anzuweisen, jedoch unter Genehmigung der vorgesetzten Ministerien.

Keines Urlaubs bedürfen die Beamten nach Art. 78 der Verfassungsurkunde zum Eintritte in den Landtag, sowie zur Uebernahme eines öffentlichen Dienstes, für welchen eine allgemeine Unterthanenpflicht besteht, wie für den eines Geschworenen, Schöffen, für den Eintritt in den Militärdienst zur Erfüllung der Wehrpflicht, militärische Uebungen. Selbstverständlich ist jedoch in allen diesen Fällen der vorgesetzten Dienstbehörde von der Verhinderung in der Erfüllung

[10]) M.Bl. d. inn. Verw. 1863, S. 137.

Amtspflichten und der Ursache derselben sofort Anzeige zu machen. Die Frage, ob ein Beamter, der in den Landtag eintritt, die Kosten seiner Stellvertretung selbst zu tragen hat, ist gesetzlich nicht entschieden. Die Regierung hat daher freie Hand, die Stellvertretungskosten dem Beamten aufzubürden oder auf Staatsfonds zu übernehmen. Nachdem die Praxis früher eine schwankende gewesen war, hat sich der Staatsministerialbeschluß vom 24. Oktober 1869[11]) dahin entschieden, die Kosten nicht von dem zu vertretenden Beamten, sondern vom Staate tragen zu lassen, und hierbei ist es auch bis in die neueste Zeit verblieben. Soweit dagegen eine Verpflichtung des Beamten zur Uebernahme eines allgemeinen öffentlichen Dienstes besteht, ist die dadurch bedingte Nichterfüllung der amtlichen Funktionen nicht das Ergebnis der Willensentschließung des Beamten, und es kann ihn deshalb keinerlei vermögensrechtlicher Nachteil treffen. Von dem Gehalte wird jedoch im Mobilmachungsfalle die Offiziersbesoldung des Beamten in Abzug gebracht, aber, wenn der Einberufene einen eigenen Hausstand hat und seinen Wohnort verlassen muß, nur insoweit, als Militär- und Civilgehalt zusammen den Betrag von 3600 Mark übersteigen[12]).

III. Bei der Erfüllung seiner Amtspflicht handelt der Beamte nicht als unabhängiges Einzelwesen, sondern als Glied eines großen einheitlichen Organismus, dessen Spitze der König ist. Der Beamte hat daher in seinen Amtshandlungen den vorgesetzten Dienstbehörden Gehorsam zu leisten. Zweifelhaft ist nur, wie sich der Beamte zu verhalten hat gegenüber rechtswidrigen Befehlen seiner Vorgesetzten. Die Frage ist nicht damit zu lösen, daß man sagt: Der Vorgesetzte, der einen rechtswidrigen Befehl erläßt, handelt nicht in amtlicher Eigenschaft, sondern als Privatmann, der untere Beamte ist also in diesem Falle keinen Gehorsam schuldig. So richtig dieser Rechtsgrundsatz ist, so beginnen doch die Schwierigkeiten der Lösung der Frage erst, nachdem man ihn ausgesprochen hat. Es bleibt völlig unentschieden, wem die Prüfung der Gesetzmäßigkeit obliegt, dem vorgesetzten oder dem untergeordneten Beamten, und, was zu geschehen hat, wenn beide über die Gesetzmäßigkeit, d. h. über den Sinn der anzuwendenden Rechtsnorm verschiedener Ansicht sind.

[11]) M.Bl. d. inn. Verw. 1869, S. 276.

[12]) Reichsmilitärgesetz § 66 und Staatsministerialbeschluß vom 19. Juli 1850 — M.Bl. der inn. Verw. 1850, S. 284.

Eine ziemlich weit verbreitete Lehre nimmt an, der Beamte müsse bei der vorgesetzten Behörde gegen den vermeintlich rechtswidrigen Befehl vorstellig werden, ihn aber ausführen, wenn diese Vorstellung nichts fruchte [13]). Mit Recht ist jedoch dieser Auffassung entgegengehalten worden, daß ein rechtswidrig erlassener Befehl nicht dadurch rechtsgiltig werde, daß der Befehlende ihn wiederholt. Besteht eine eigene Verantwortlichkeit des Beamten für seine Amtshandlungen, auch wenn er auf Befehl handelt, so würde er durch die bloße Vorstellung gegen den Befehl nicht von derselben befreit werden.

Eine zweite Ansicht sieht zutreffend die Lösung der Frage nicht in dieser Zwischenverhandlung, sondern in der festen Bestimmung der eigenen Verantwortlichkeit des Beamten. Eine solche fehle aber in dem positiven Rechte. In der Einräumung eines unbedingten Prüfungsrechtes läge nun aber eine Umkehrung des ganzen Behördenorganismus, es würde gerade der unterste, zur unmittelbaren Exekutive berufene Beamte den auszuführenden Befehl nach seiner Gesetzmäßigkeit zuletzt zu prüfen haben und demgemäß zur obersten Instanz werden. Man beschränkt daher das Prüfungsrecht auf die formelle Rechtsmäßigkeit des Befehls, d. h. auf die Beantwortung der drei Fragen: Ist die befehlende Behörde zuständig, den Befehl zu erlassen? Ist der beauftragte Beamte zuständig, die ihm aufgetragene Handlung vorzunehmen? und endlich: Ist der Befehl in der vorschriftsmäßigen Form erteilt worden? [14])

Dieser Theorie steht entgegen, daß sie auf Gründen der politischen Zweckmäßigkeit beruht, aber jeder juristischen Begründung entbehrt. Zunächst wurde oben bereits dargethan, daß der rechtswidrig handelnde Beamte nie innerhalb seines Amtes, sondern, wie das preußische Recht positiv anerkennt, unter Ueberschreitung seiner Zuständigkeit in Thätigkeit tritt. Durch einen rechtswidrigen Befehl überschreitet der befehlende Beamte stets seine Zuständigkeit, und da der untergeordnete Beamte prüfen soll, ob jener sich innerhalb derselben gehalten, so würde er eben jeden Befehl auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen

---

[13]) Gönner S. 202; Bluntschli, A. St.R. Bd. 2, S. 138; v. Gerber S. 113; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 3, S. 475; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 316.

[14]) So Laband, St.R. Bd. 1, S. 441 ff.; Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 390 ff; F. W. Freund im Archiv für öffentliches Recht Bd. 1, S. 124 ff. Vgl. auch G. Meyer, St.R. § 146 N. 14; Gaupp, Württ. St.R. S. 92.

haben. Jene Theorie ist aber auch von ihrem eigenen Standpunkte aus, d. h. wenn man zwischen formeller und materieller Prüfung unterscheidet, unhaltbar. Wenn in der materiellen Prüfung des Befehls eine Umkehrung des Behördenorganismus liegen soll, und das ist allerdings der Fall, warum nicht in der formellen Prüfung? Man geht dabei von der falschen Voraussetzung aus, daß die Zuständigkeitsfrage immer klipp und klar sei. Aber gerade hier tauchen die allerschwierigsten Rechtsfragen auf. Mit der Anerkennung des unbedingten formellen Prüfungsrechtes kommt man mit Notwendigkeit dahin, diese Rechtsfragen der Entscheidung des Exekutors als höchsten Kompetenzgerichtshofs anheimzustellen. Andererseits wird ein unbedingter Gehorsam verlangt, wenn die Zuständigkeit des befehlenden und des gehorchenden Beamten begründet, und der Befehl in der gehörigen Form erteilt ist, ohne jede Rücksicht auf den Inhalt des Befehls, also auch dann, wenn der befehlende Beamte dolos oder kulpos handelt, und der untergeordnete Beamte dies weiß. Hiernach würde, wenn der Staatsanwalt dem Scharfrichter in der gehörigen Form den Befehl giebt, eine nicht zum Tode verurteilte Person hinzurichten, der Scharfrichter hierzu verpflichtet sein. Die Verpflichtung des Beamten zur Prüfung des Befehls nach der formellen Seite und die Beschränkung auf diese formelle Prüfung ist also nach jeder Richtung hin unhaltbar.

Es ist zunächst zu unterscheiden zwischen der Prüfungspflicht und dem Prüfungsrechte. Eine Verpflichtung, den an ihn ergangenen Befehl zu prüfen, hat der Beamte nur dann, wenn er durch Befolgung des Befehls sich persönlich verantwortlich machen würde. Insofern ist der Ausgangspunkt der eben widerlegten Theorie, daß die feste Bestimmung der eigenen Verantwortlichkeit des auf Befehl handelnden Beamten die Lösung der Frage enthalte, auch hier festzuhalten.

Bezüglich der Prüfungspflicht erscheint es als das entscheidende Moment, daß der Beamte vermöge seiner amtlichen Stellung zum Gehorsam gegen die Befehle seiner Vorgesetzten an sich verpflichtet ist. An die Stelle dieser Gehorsamspflicht tritt eine Verpflichtung zur Verweigerung des Gehorsams, wenn der Beamte durch Befolgung des Befehls sich selbst verantwortlich machen würde. Nach positiver Vorschrift der §§ 45 ff. I, 6 A. L.-R., die als dem Beamtenrechte angehörig als im ganzen Staatsgebiete geltendes Recht betrachtet werden müssen, besteht jedoch, wenn der zum Gehorsam Verpflichtete einen

Befehl ausführt, eine Verantwortlichkeit desselben für die befohlene Handlung nur dann, wenn sie in den Gesetzen ausdrücklich verboten ist. Selbstverständlich wird aber durch Ueberschreitung des Befehls die Handlung lediglich eine solche des ausführenden Beamten, und ihn trifft die Verantwortlichkeit für die Ueberschreitung. Die Prüfungspflicht des Beamten erstreckt sich also bloß darauf, ob die befohlene Handlung einem Verbotsgesetze widerstreitet, und allein, wenn dies zutrifft, ist der untergeordnete Beamte zur Verweigerung des Gehorsams bei Vermeidung eigener Verantwortlichkeit verpflichtet.

Ist die befohlene Handlung keine gesetzlich verbotene, so ist der gehorchende Beamte gegen jede Verantwortlichkeit gedeckt, wenn er auf Befehl gehandelt hat. Es liegt ihm daher auch keinerlei Prüfungspflicht weiter ob. Gleichwohl besteht eine Gehorsamspflicht des Beamten nur gegenüber rechtmäßigen Befehlen seiner Vorgesetzten. Entsteht eine Meinungsverschiedenheit über die Rechtmäßigkeit, so braucht der Beamte die vielleicht irrige Ansicht seines unmittelbaren Vorgesetzten nicht als die unbedingt maßgebende anzusehen. Er hat zwar keine Prüfungspflicht, aber ein Prüfungsrecht. Wenn er von demselben Gebrauch macht, so handelt er stets auf eigene Gefahr. Er setzt sich disziplinarer Bestrafung aus, falls nach Ansicht der höheren Vorgesetzten oder des Disziplinargerichts die Verweigerung des Gehorsams eine unberechtigte war.

Selbstverständlich muß jeder amtliche Befehl, um als solcher zu gelten, in der gehörigen Form erteilt sein.

Mit dieser Auffassung der Gehorsamspflicht steht zunächst die Judikatur des Obertribunals und Reichsgerichts[15]) nicht im Widerspruche. Dieselbe befaßt sich vorzugsweise mit der Frage, wenn ein Vollzugsbeamter in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes handelt. Wenn hier verlangt wird, daß die befehlende Behörde wie der gehorchende Beamte innerhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt haben müssen, so wird damit über die Frage der Gehorsams- und Prüfungspflicht, die lediglich im Internum des Behördenorganismus liegt, gar nichts entschieden. Es bedarf daher auch hier keiner weiteren Auseinandersetzung mit dieser Judikatur.

---

[15]) Erk. d. Ob.Tr. vom 17. Nov. 1871 und 1. Juni 1872 bei Oppenhoff zu Str.G.B. § 113 N. 12 und 16, vom 19. Jan. 1872 bei Goltdammer, Archiv Bd. 20, S. 94, des Reichsgerichts vom 24. Sept. 1880, 1. Nov. 1880, 23. Nov. 1880, 1. Mai 1882, 23. Juni 1882 — Rechtsprech. in Straff. Bd. 2, S. 249, 424, 559, Bd. 4, S. 419, 605.

Weiterhin kommt es nicht in Betracht, daß der Beamte nach der hier aufgestellten Theorie häufig gegen seine Ueberzeugung oder, wie man es ausdrückt, gegen sein Gewissen zu handeln verpflichtet wäre [16]). Dieser Einwurf beruht auf dem Vorurteile, als ob es überhaupt Sache des Beamten wäre, nach seiner Ueberzeugung zu handeln. Es bedarf aber wohl kaum einer weiteren Ausführung, daß in diesem Falle der ganze Behördenorganismus sich in Anarchie auflösen würde. Nicht nur kommt es häufig vor, daß der Beamte gegen seine Ueberzeugung handeln muß, sondern es ist geradezu ein Zufall, wenn er im konkreten Falle einmal nach seiner Ueberzeugung handeln darf. Selbst bei den am freiesten gestellten Behörden, den richterlichen, ist das Handeln gegen die eigene Ueberzeugung etwas alltägliches. Das Gericht hat vielfach die Rechtsanschauung des übergeordneten Gerichts seiner Entscheidung zu grunde zu legen, bei jedem Kollegialgerichte muß fortgesetzt ein oder das andere Mitglied Urteile abfassen und unterzeichnen, mit denen es in keiner Hinsicht einverstanden ist. Dieser Zustand, daß eben der Beamte ein Amt und keine Meinung hat, ist die notwendige Konsequenz jedes Behördenorganismus, und nichts scheint verkehrter, als über denselben mit tragischem Pathos Betrachtungen anzustellen.

Nur in einem Falle ist die Gehorsamspflicht eine modifizierte, nämlich soweit das Verhältnis der Minister zum Könige in Betracht kommt. Die Minister sind verantwortlich für die von ihnen gegengezeichneten Regierungsakte des Königs bezüglich der Gesetzmäßigkeit derselben [17]). Die Minister dürfen also keinen königlichen Regierungsakt gegenzeichnen, den sie für gesetzwidrig halten. Das gewöhnliche Verhältnis wird hier umgekehrt. Das untergeordnete Organ hat die Regierungshandlungen des Königs zu legalisieren und ist zur Verweigerung der Gegenzeichnung verpflichtet, falls es die Gesetzmäßigkeit des gegenzuzeichnenden Aktes nicht anzuerkennen vermag. Dagegen besteht eine Berechtigung der Minister, die Gegenzeichnung aus politischen Gründen zu verweigern, nicht. Die Verantwortlichkeit der Minister, welche als für die Prüfungspflicht präjudizierlich zu betrachten ist, erstreckt sich nur auf die Gesetzmäßigkeit der gegenzuzeichnenden Akte. Eine politische Verantwortlichkeit, d. h. eine solche für die

[16]) Dieser Punkt wird u. a. von H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 317 hervorgehoben.

[17]) Vgl. die Ausführungen über die Ministerverantwortlichkeit in §§ 23, 24.

Zweckmäßigkeit der Regierungshandlungen, besteht für die Minister lediglich gegenüber dem Könige, und in dieser Beziehung ist der Minister gedeckt, wenn er auf Befehl des Königs einen Regierungsakt gegenzeichnet. Wollte man dem Minister das Recht zugestehen, aus politischen Gründen die Gegenzeichnung unter Berufung auf seine Verantwortlichkeit zu verweigern, so muß man eine politische Verantwortlichkeit der Minister auch anderen gegenüber als dem Könige, nämlich gegenüber den beiden Häusern des Landtages anerkennen. Diese Verantwortlichkeit kann aber allein verwirklicht werden durch die Notwendigkeit des Ministerwechsels auf Verlangen der parlamentarischen Mehrheit. Erstreckt man die dem Minister vor der Gegenzeichnung obliegende Prüfungspflicht auch auf die Zweckmäßigkeit der königlichen Befehle, so gelangt man mit unerbittlicher logischer Konsequenz zum Systeme des Parlamentarismus. Der Unterschied in der Gehorsamspflicht der übrigen Beamten und der Minister besteht also lediglich darin, daß, während erstere prüfen müssen, ob der Befehl einem Verbotsgesetze widerstreitet, auf eigene Gefahr hin prüfen dürfen, ob er gesetzmäßig ist, bei den Ministern Prüfungspflicht und Prüfungsrecht sich decken, sie jeden königlichen Befehl bei eigener Verantwortlichkeit auf seine Gesetzmäßigkeit vor der Gegenzeichnung prüfen müssen.

Eine zweite Ausnahme von den allgemeinen Grundsätzen über die Gehorsamspflicht stellt man gewöhnlich hinsichtlich der richterlichen Beamten auf, da die Gerichte verfassungsmäßig keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfen sind. Diese Ausnahme beruht aber auf einer Verwechslung der Gerichtsbehörden und der richterlichen Beamten. Die Thätigkeit der Gerichte darf durch Regierungs- oder Verwaltungsanordnungen nicht beeinträchtigt werden. Wenn der einzelne Richter einem höheren Befehle, der ihm vorschreibt, wie er das Recht anwenden soll, den Gehorsam versagt, so ist er hierzu verpflichtet, weil der Befehl einem Verbotsgesetze widerstreitet, aber auch nur soweit er dies thut. Der Richter muß daher beispielsweise in gewissen Fällen die Rechtsanschauung des höheren Gerichts seiner Entscheidung zu grunde legen. Die Gehorsamspflicht des Richters ist also genau dieselbe wie die aller übrigen Beamten, nur um eine Sonderstellung der Gerichte handelt es sich, und diese ist hier nicht weiter zu erörtern.

IV. Auch außerhalb der Dienstverrichtungen sind die Beamten zu einem solchen Verhalten verpflichtet, daß sie sich der Achtung, des

Ansehens und des Vertrauens, die ihr Beruf erfordert, würdig zeigen[18]. Die Verletzung dieser Dienstverpflichtung wird disziplinarisch geahndet. Gerechtfertigt wird diese Verpflichtung gewöhnlich damit, daß der Beamtenstand einen besonderen Ehrenstand bilde, und der Beamte außer der Dienstpflicht noch eine besondere Standespflicht habe[19]. Zutreffend ist jedoch demgegenüber darauf hingewiesen worden, daß andere Berufsklassen ebenso ehrenvoll sind, und daß aus der besonderen Standespflicht nicht ein Recht des Staates, sondern der Berufsgenossen auf Bestrafung und Ausschließung folgen würde[20]. Die Verpflichtung des Beamten zum angemessenen Verhalten außerhalb des Dienstes ergiebt sich vielmehr lediglich aus seinem Verhältnisse zum Staate. Der Staat würde in seinem Ansehen leiden, wenn ein Beamter auch nur außerhalb seiner Amtsverrichtungen eines unwürdigen Verhaltens sich schuldig machte. Die Verpflichtung zu einem angemessenen Verhalten außerhalb des Amtes bildet daher einen integrierenden Bestandteil der Dienstverpflichtung überhaupt.

Was als außeramtliche Verletzung der Dienstpflicht anzusehen ist, wird in dem Gesetze nicht gesagt. Es entscheidet darüber das freie Ermessen der Disziplinarbehörden nach Lage des konkreten Falles. Als eine außerdienstliche Pflichtwidrigkeit ist jedoch stets anzusehen ein politisches Verhalten, welches im Widerspruche steht mit dem Willen des Königs, es sei, daß dasselbe sich äußert in Agitationen für regierungsfeindliche Parteien, sei es auch nur in Abgabe der Stimmen bei Wahlen zu Gunsten der Kandidaten derselben.

Vielfach wird geleugnet, daß in diesen Fällen eine Verletzung der Dienstpflicht vorliege. Die konstitutionelle Doktrin stellt dieselbe in Abrede, da der Beamte nicht gegen den König, sondern gegen das jeweilige Ministerium opponiere (So v. Rönne). Es bedarf keiner weiteren Ausführung, daß eine solche Auffassung den elementarsten Grundlagen des preußischen Staatsrechts widerspricht. Denn die Minister bilden keine selbstständige Gewalt im Staate, sie handeln nur auf Befehl und im Auftrage des Königs, Opposition gegen das jeweilige Ministerium, so lange dieses im Amte ist und dadurch zeigt,

---

[18]) Ges. vom 7. Mai 1851 — G.S. 1851, S. 218 — § 1 Nr. 2, Ges. vom 21. Juli 1852 — G.S. 1852, S. 465 — § 2 Nr. 2.

[19]) Perthes, S. 44 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre I, 1 (2. A.), S. 235 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 313 ff.

[20]) Laband, St.R. Bd. 1, S. 313 ff.

daß es das Vertrauen des Königs genießt, ist in Preußen stets Opposition gegen den König. Dies ist ausdrücklich anerkannt als bestehender Rechtszustand in dem Allerhöchsten Erlasse an das Staatsministerium vom 4. Januar 1882 betreffend die Beteiligung der Beamten an den Wahlen. Andererseits hat man die politische Opposition der Beamten für zulässig erklärt, da der Beamte nicht als solcher, sondern als bloßer Unterthan handle[21]). Diese Zweiseelentheorie, auf deren Undurchführbarkeit später zurückzukommen ist, steht im Widerspruche mit der menschlichen Natur. Es ist unmöglich, daß dieselbe Person, welche außer dem Amte dem königlichen Willen opponiert, amtlich diesen selben Willen in geeigneter Weise zur Geltung bringt. Einen interessanten Versuch der Rechtfertigung macht endlich Rehm[22]), indem er die politische Opposition des Beamten für eine Verletzung der Treuepflicht erklärt, welche letztere keine Rechtspflicht, sondern bloß eine moralische Verpflichtung sei und deshalb nicht rechtlich erzwungen werden könne. Das ist alles richtig, aber sollte denn wirklich der Eidbruch eine Handlung sein, welche die Achtung, das Ansehen und das Vertrauen, die der Beruf des Beamten erfordert, in keiner Weise berührte?

Allerdings kann jeder Unterthan nach freier Ueberzeugung bei politischen Wahlen handeln, auch wenn dieselbe sich mit der Ansicht des Königs nicht in Uebereinstimmung befindet. Denn es ist gerade das Wesen der konstitutionellen Staatsform, daß in gewissen Fällen der Wille des Königs nur dann wahrer Staatswille ist, wenn er identisch ist mit dem verfassungsmäßig geäußerten Willen der Unterworfenen. Die Beamten nehmen jedoch eine andere Stellung ein als die übrigen Unterthanen. Der gewöhnliche Unterthan hat im allgemeinen nicht den Herrscherwillen des Königs durch positives Handeln zu verwirklichen. Mit der Abstimmung ist sein öffentlicher Dienst erfüllt, und er steht nunmehr der Staatsgewalt wieder als bloß Gehorchender gegenüber. Anders der Beamte. Er ist nicht bloß Objekt, sondern gleichzeitig Mittel der Herrschaft des Königs. In letzterer Eigenschaft hat er dessen Willen auszuführen, mag er dies für zweckentsprechend halten oder nicht. Zu dieser Dienstverpflichtung hat sich das allgemeine Unterthanenverhältnis potenziert. Das Unterthanen-

---

[21]) So H. Schulze, Pr. St.R. Bd 1, S. 318, D. St.R. Bd. 1, S. 327.
[22]) Hirths Ann. 1885, S. 86.

verhältnis ist in dem Beamtenverhältnisse aufgegangen. Der Beamte kann daher nicht die Rechtsstellung der gewöhnlichen Unterthanen für sich in Anspruch nehmen, soweit sie mit seinen Dienstpflichten im Widerspruche steht[23]). Auch diese Verpflichtung der Beamten, sich im Hinblick auf ihren Eid der Treue von jeder Agitation gegen die Regierung des Königs auch bei den Wahlen fernzuhalten, ist ausdrücklich anerkannt in dem erwähnten Allerhöchsten Erlasse vom 4. Januar 1882. In demselben wird aber noch weiterhin verlangt, daß die politischen Beamten, d. h. diejenigen, welche ihres Dienstes nach den Disziplinargesetzen enthoben werden können, eine positive Unterstützung und Vertretung der Regierungspolitik auch bei den Wahlen bilden. Der Erlaß vom 4. Januar 1882 hat nicht etwa einen früher bestandenen Rechtszustand geändert, dies hätte eine einseitige königliche Verordnung in diesem Falle nicht vermocht, er giebt den Beamten nur eine Belehrung darüber, was in Preußen Rechtens ist. Der bestehende Rechtszustand würde daher auch nach einer etwaigen Wiederaufhebung des Erlasses sich in keiner Hinsicht ändern.

V. Die Beamten sind endlich im dienstlichen Interesse einer Reihe von Beschränkungen unterworfen, die hier nur einzeln aufzuzählen sind:

1. Unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte, auch wenn sie ihr Amt unentgeltlich verwalten, bedürfen zum Betriebe eines Gewerbes der Erlaubnis der vorgesetzten Dienstbehörde, sofern nicht das Gewerbe mit der Bewirtschaftung eines ihm gehörigen ländlichen Grundstückes verbunden oder sonst durch gesetzliche Bestimmungen ein anderes angeordnet ist. Die gleiche Erlaubnis ist erforderlich zum Gewerbebetriebe ihrer Ehefrauen, der in väterlicher Gewalt stehenden Kinder, der Dienstboten und anderer Personen ihres Hausstandes[24]).

2. Kein unmittelbarer Staatsbeamter, mag er Besoldung beziehen oder nicht, darf ein Nebenamt oder eine Nebenbeschäftigung, mit welcher eine fortlaufende Remuneration verbunden ist, ohne vorgängige aus-

---

[23]) Vgl. die mit dieser Auffassung im wesentlichen übereinstimmenden Entsch. des O.V.G. vom 20. Dezember 1886 — Entsch. Bd. 14, S. 404 — und vom 11. Januar 1888, letztere betreffend Agitationen eines Gemeindeschöffen für die polnische Partei.

[24]) Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810 § 19 — G.S. 1810, S. 88 —, Gewerbepolizeiedikt vom 7. September 1811 § 81 —, G.S. 1811, S. 271 —, Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 § 19 — G.S. 1845, S. 44 —, Verordnung vom 23. September 1867 § 1 Nr. 5 — G.S. 1867, S. 1619 —.

drückliche Genehmigung derjenigen Centralbehörden übernehmen, welchen das Haupt- und das Nebenamt untergeben sind. Die Centralbehörden haben sich in jedem einzelnen Falle über die den obwaltenden Umständen entsprechenden Bedingungen, wovon die Erteilung der Genehmigung abhängig zu machen ist, zu vereinigen. Unzulässig sind Verabredungen, wonach ein Beamter zwecks Uebernahme der Nebenstelle oder Nebenbeschäftigung sich in seinem Hauptamte wenn auch auf eigene Kosten ganz oder teilweise vertreten lassen will. Die Genehmigung soll in der Regel nur auf Widerruf stattfinden, ohne daß eine Beschwerde oder ein Entschädigungsanspruch in dieser Beziehung zulässig wäre. Allein die vom Könige selbst genehmigten Ernennungen zu Nebenämtern sind als bleibende zu betrachten[25]).

Schließlich verbietet das Gesetz vom 10. Juni 1874 betreffend die Beteiligung der Staatsbeamten bei der Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften[26]), daß unmittelbare Staatsbeamte ohne Genehmigung des vorgesetzten Ressortministers Mitglieder des Vorstandes, Aufsichts- oder Verwaltungsrates von Aktien-, Kommandit- oder Bergwerksgesellschaften seien oder in Komitees zur Gründung solcher Gesellschaften eintreten (§ 1). Eine derartige Mitgliedschaft ist gänzlich verboten, wenn dieselbe mittelbar oder unmittelbar mit einer Remuneration oder mit einem anderen Vermögensvorteile verbunden ist. Nur solchen Beamten, welche aus der Staatskasse eine fortlaufende Besoldung nicht beziehen oder neben derselben nach der Art ihres Amtes auf einen anderen Erwerb hingewiesen sind, kann, auch wenn mit der Mitgliedschaft ein Vermögensvorteil verknüpft ist, die Genehmigung erteilt werden, falls dies nach dem Ermessen des betreffenden Ressortministers mit dem dienstlichen Interesse vereinbar erscheint (§ 2). Die erteilte Genehmigung ist jederzeit widerruflich (§ 3). Das Gesetz bezieht sich nicht auf Rechtsanwälte und Notare und auf einstweilen in den Ruhestand versetzte Beamte.

3. Diejenigen königlichen Civilbeamten, welche bei der Witwenkasse receptionsfähig sind, müssen vor Eingehung einer Ehe den Kon-

[25]) K.O. vom 13. Juli 1839 betreffend die Uebernahme von Nebenämtern durch Staatsbeamte — G.S. 1839, S. 235 —, K.O. vom 25. Juli 1840 — J.M.Bl. 1840, S. 287, M.Bl. der inn. Verw. 1840, S. 436 —, Verordnung vom 28. September 1867 § 1 Nr. 5 — G.S. 1867, S. 1619 —.

[26]) G.S. 1874, S. 244.

sens ihres vorgesetzten Chefs dazu einholen. Der Konsens ist zu verweigern, wenn der Beamte es unterläßt, eine bestimmte Erklärung darüber abzugeben, mit welcher Summe er seine künftige Ehefrau in die Witwenkasse einkaufen wolle. Kann der Beitritt des Beamten zur Witwenkasse wegen Ueberschreitung des 60. Lebensjahres oder wegen Unmöglichkeit des Nachweises eines guten Gesundheitszustandes nicht erfolgen, so soll der Konsens erteilt werden gegen einen von beiden künftigen Eheleuten gemeinschaftlich auszustellenden Revers, daß die künftige Witwe auf Pension aus Staatsfonds keinen Anspruch machen wolle [27]).

Nach dem Gesetze vom 20. Mai 1882 betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten [28]) § 22 ist jedoch den zu Witwen- und Waisengeldbeiträgen verpflichteten Beamten der Beitritt zur allgemeinen Witwenverpflegungsanstalt ferner nicht gestattet. Damit ist auch das Erfordernis des Ehekonsenses für die meisten Staatsbeamten fortgefallen. Berechtigt zum Eintritt in die Witwenverpflegungsanstalt und demgemäß zur Einholung des Ehekonsenses verpflichtet bleiben außer den Geistlichen nur die Universitätsprofessoren mit festem Gehalte und die festangestellten Lehrer an städtischen höheren Schulen [29]).

4. Gewisse Beamtenkategorien sind zur Verhütung einer Kollision des amtlichen Interesses mit ihrem Privatinteresse in der Anlage ihres Vermögens beschränkt:

a. Mitglieder der Provinzialdomänenverwaltungen dürfen keine Domänengrundstücke in der Provinz, in welcher sie angestellt sind, erwerben, wenn sie nicht die Dispensation des Chefs der Domänenverwaltung beibringen [30]).

b. Kein im Dienste des Staates stehender Forstbeamter ist ohne Genehmigung des Ministeriums befugt, ein Grundstück zu erwerben, welches in den seiner Aufsicht und Verwaltung anvertrauten Forsten und Revieren ein Holzungs-, Hütungs- oder sonstiges Recht hat oder an die Reviere grenzt, wo er angestellt ist [31]).

c. Die Bergbeamten des Staates, deren Frauen und unter vä-

---

[27]) K.O. vom 9. Juli 1839 und der auf Grund derselben erlassene Staatsministerialbeschluß vom 17. August 1839 — J.M.Bl. 1839, S. 302 —.

[28]) G.S. 1882, S. 298.

[29]) Vgl. § 94.

[30]) K.O. vom 29. Februar 1812 — G.S. 1812, S. 16 —.

[31]) K.O. vom 5. Dezember 1821 — G.S. 1821, S. 158.

terlicher Gewalt stehenden Kinder dürfen im Verwaltungsbezirke der ersteren durch Mutung keine Bergwerke und Kuxe erwerben. Zu derartigen Erwerbungen durch andere Rechtsgeschäfte unter Lebenden bedarf es der Genehmigung des Ministers für öffentliche Arbeiten[32]).

d. Bei gerichtlichen Verkäufen dürfen die die Handlung dirigierende Gerichtsperson und der Protokollführer, bei Auktionen der Auktionskommissar und der Ausrufer die zum Erwerbe gestellten Grundstücke und Gegenstände nicht an sich bringen.[33])

§ 93. Das Disziplinarverfahren[1]).

Die Erfüllung der den Beamten obliegenden Pflichten muß nötigenfalls erzwungen werden. Der Zwang kann ein mittelbarer oder unmittelbarer sein. Mittelbar liegt eine Nötigung zur gewissenhaften Erfüllung der Amtspflichten in der strafrechtlichen und civilrechtlichen Verantwortlichkeit der Beamten. Die Beamten unterliegen nicht nur dem gemeinen Strafrechte, es bestehen außerdem zahlreiche strafrechtliche Spezialbestimmungen, welche von Beamten bei Gelegenheit ihrer Amtsführung begangene Handlungen mit Strafe bedrohen. Ebenso haftet der Beamte für Vermögensbeschädigungen, die er durch Verletzung seiner Amtspflicht dem Staate oder einzelnen Unterthanen zufügt, nach allgemeinen civilrechtlichen Grundsätzen. Da der Beamte als solcher nur innerhalb seiner Zuständigkeit handelt und bei einer Ueberschreitung derselben sich als Privatmann civilrechtlich und straf-

[32]) Allgemeines Berggesetz vom 24. Juni 1865 — G.S. 1865, S. 745 — § 195. An die Stelle des hier genannten Handelsministers ist infolge der späteren Organisationsänderungen der Minister für öffentliche Arbeiten getreten.

[33]) §§ 21—25 I, 11 A. L.R.

[1]) Vgl. Heffter, Ueber Verbrechen und Disziplinarvergehen der Staats- und Kirchendiener im neuen Archiv des Kriminalrechts XIII, (1833), S. 48 ff., 155 ff.; Bubbeus in Weiskes Rechtslexikon I (1844), S. 220; Schwenken, Die Amtsvergehen, ihre Untersuchung und Bestrafung im disziplinaren und gerichtlichen Wege, Kassel 1848; Dollmann, Amtsverbrechen und Amtsvergehen in Bluntschlis Staatswörterbuch, Bd. 1, S. 219 ff.; Zucker, Amtsverbrechen, Prag 1870: Mewes in v. Holtzendorffs Handbuch des Strafrechts Bd. 3 (1874), S. 516; Schütze in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1 (1880), S. 87; Berner, Strafrecht, S. 616 ff.; G. Thilo, Die preußische Disziplinargesetzgebung für die unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, erläutert aus den Materialien der Rechtslehre, den Entscheidungen des kgl. Obertribunals und den Ministerialreskripten, Berlin 1864.

rechtlich haftbar macht, so fällt die civil- und strafrechtliche Haftung nicht mehr in das Gebiet des Staatsrechts, sondern des Privatrechts bezw. Strafrechts. In dem Civil- und Strafprozesse bildet die Entscheidung der Frage, ob der Beamte innerhalb seiner Zuständigkeit gehandelt hat, einen staatsrechtlichen Incidentpunkt, der eventuell von einem besonderen Gerichtshofe zu entscheiden ist. Im übrigen fällt aber die Behandlung der civilrechtlichen und strafrechtlichen Verantwortlichkeit, da es sich nicht mehr um den Beamten als solchen, sondern als Privatmann handelt, außerhalb des Rahmens des Beamtenrechts. Selbst bei den sogenannten Amtsverbrechen bilden staatsrechtliche Gesichtspunkte höchstens ein Motiv für den Erlaß der Strafrechtsnorm. Letztere hat aber inhaltlich einen rein strafrechtlichen Charakter als Sühne für einen Bruch der Rechtsordnung und steht mit dem Beamtenrechte ebenso wenig in einem inneren juristischen Zusammenhange, als etwa die Strafrechtsnormen über Münzverbrechen mit den verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über das staatliche Münzwesen oder die Strafrechtsnormen über Betrug und Bankerott mit dem Handelsrechte. In das Gebiet des Staatsrechts gehört dagegen das unmittelbare Zwangsmittel zur Erfüllung der dienstlichen Pflichten, das Disciplinarrecht.

So lange die privatrechtliche Behandlungsweise des Beamtenrechts die in Praxis und Theorie herrschende war, schloß sich die Geltendmachung der Beamtenpflichten naturgemäß an das privatrechtliche Aktionensystem an. Ist der Staatsdienst obligatorisches Rechtsverhältnis, so kann die Nichterfüllung der übernommenen Verpflichtung seitens der einen oder der anderen Partei nur im Wege des ordentlichen Civilprozesses erzwungen werden. Ebenso wenig waren besondere Zwangsmittel, um die Beamten zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, erforderlich, nachdem die staatsrechtliche Auffassung des Beamtenrechtes unter dem großen Kurfürsten in der Praxis zum Durchbruche gelangt war, da die unbedingt und ohne Angabe von Gründen zulässige Entlassung dem Staate die nötigen Sicherungsmittel gewährte. Erst als das A. L.-R. die Beamten gegen willkürliche Entlassungen zu sichern suchte, mußte man auf der anderen Seite auch dem Staate, da das Entlassungsrecht nicht mehr unbedingt durchgriff, die Mittel geben, auch ohne dies die Beamten zur Erfüllung ihrer dienstlichen Verpflichtungen zu nötigen. Hinsichtlich der richterlichen Beamten beschränkte sich das A. L.-R. II, 17 § 99 auf die

Bestimmung, daß dieselben nur bei den vorgesetzten Gerichten oder Landeskollegien wegen ihrer Amtsführung belangt oder ihres Amtes entsetzt werden könnten [2]). Dagegen wurde für die übrigen Beamten, falls deren Verabschiedung gegen ihren Willen für nötig befunden werden sollte, ein besonderes Verfahren eingeführt. Der Departementschef hatte den Beamten mit seiner Erklärung oder Verantwortung ordnungsmäßig zu hören und die Sache zum Vortrage im versammelten Staatsrate zu befördern. Dieser entschied endgiltig mit Stimmenmehrheit, jedoch hinsichtlich der Beamten, welche eine vom Landesherren selbst vollzogene Bestallung erhalten hatten, nur unter Prüfung und Bestätigung des Königs [3]).

Diese Bestimmungen erwiesen sich aber trotz verschiedener ergänzender Kabinettsordres auf die Dauer als unzureichend. Es erging daher am 29. März 1844 das vielfach angefochtene Gesetz betreffend das gerichtliche und Disziplinarverfahren gegen Beamte [4]). Wegen verschiedener politischer Bedenken wurde jedoch dieses Gesetz hinsichtlich der richterlichen Beamten außer Kraft gesetzt durch die Verordnung vom 6. April 1848 [5]). Demnächst ergingen nach Erlaß der Verfassungsurkunde zwei oktroyierte Verordnungen vom 10. Juli 1849 betreffend die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand [6]) und vom 11. Juli 1849 betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand [7]). Da diese beiden Verordnungen nur mit Abänderungen die Genehmigung des Landtages erhielten, traten an ihre Stelle die beiden Gesetze, welche die Grundlage des heutigen Disziplinarrechts bilden: a. Das Gesetz vom 7. Mai 1851 betreffend die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand [8]), und b. das Gesetz vom 21. Juli 1852 betreffend die Dienstvergehen der nicht

[2]) Die Bedeutung der landrechtlichen Bestimmungen war übrigens bestritten. Vgl. darüber Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. 2, S. 560, 595.

[3]) §§ 98 ff., II, 10 A. L.R.

[4]) G.S. 1844, S. 77 ff.

[5]) G.S. 1848, S. 87.

[6]) G.S. 1849, S. 253 ff.

[7]) G.S. 1849, S. 271 ff.

[8]) G.S. 1851, S. 218 ff.

richterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand [9]). Zu ersterem Gesetze erging als Novelle das Gesetz vom 26. Mai 1856 [10]). Außerdem erfuhr es verschiedene Abänderungen durch das gleichzeitig mit dem Gerichtsverfassungsgesetze in Kraft getretene Gesetz vom 9. April 1879 betreffend die Abänderung von Bestimmungen der Disziplinargesetze.

Als Dienstvergehen sind hiernach anzusehen: a. die Verletzung der Pflichten, welche das Amt dem Beamten auferlegt, und b. wenn derselbe sich durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, des Ansehens und des Vertrauens, die sein Beruf erfordert, unwürdig zeigt. Ist eine Handlung der gedachten Art zugleich in den gemeinen Strafgesetzen vorgesehen, so können die durch dieselben angedrohten Strafen nur auf Grund des gewöhnlichen Strafverfahrens von den ordentlichen Gerichten erkannt werden. Hierdurch ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß nach Freisprechung des Angeschuldigten oder, wenn eine nicht mit dem Verluste des Amtes verbundene Verurteilung erfolgt ist, wegen derselben Thatsachen, welche in der strafgerichtlichen Untersuchung zur Erörterung gekommen sind, nachher noch ein Disziplinarverfahren in dieser Beziehung eintritt. In demselben ist zu befinden, ob nicht dennoch eine Disziplinarstrafe ungeachtet der Freisprechung oder außer der erkannten Strafe zu verhängen sei (§§ 2—5 des Ges. vom 7. Mai 1851, §§ 2—5 des Ges. vom 21. Juli 1852).

Aus diesen Bestimmungen der preußischen Disziplinargesetze ergiebt sich der juristische Charakter des Disziplinarstrafrechts. Die herrschende Ansicht [11]) sieht in dem Disziplinarstrafrechte ein Spezialstrafrecht für Beamte. Der Charakter der Disziplinarstrafe ist hiernach derselbe wie der der gewöhnlichen Strafe. Die Verschiedenheit beider besteht lediglich in der Behörde, welche die Strafe verhängt, und in dem Verfahren, welches der Verhängung der Strafe vorausgeht. Es kann dahin gestellt bleiben, ob diese Theorie sich mit dem positiven Rechte anderer Staaten in Uebereinstimmung bringen läßt. Mit den erwähnten Bestimmungen der preußischen Disziplinargesetze steht sie jedenfalls vollständig im Widerspruche. Es ist schon unvereinbar mit dem strafrechtlichen Charakter der Disziplinarstrafe, daß sie

[9]) G.S. 1852, S. 465 ff.

[10]) G.S. 1856, S. 201.

[11]) Vgl. die N. 1 citierten Schriften von Heffter, Buddeus, Meves, Schütze, Berner, neuerdings noch H. Schulze a. a. O.

neben der Kriminalstrafe einhergeht und auch ausgesprochen werden kann, wenn in dem ordentlichen Strafverfahren eine nicht von Rechtswegen mit Amtsverlust verbundene Verurteilung oder eine Freisprechung erfolgt ist. Die Thatsache, daß wegen derselben Handlung ein doppeltes Strafverfahren und eine doppelte Verurteilung stattfinden kann, läßt sich bei Annahme des strafrechtlichen Charakters der Disziplinarstrafe unmöglich rechtfertigen. Es fehlt aber in den Disziplinargesetzen die juristische Formulierung, wie sie für Strafrechtsnormen erforderlich ist, überhaupt. Bei den den Disziplinarvergehen nach dieser Theorie so nahe verwandten Amtsvergehen und Amtsverbrechen wird diese strafrechtliche Formulierung nie verabsäumt. Man begnügt sich nicht mit einer allgemeinen Klausel, sondern stellt genau den Thatbestand der Bestechung, der Erpressung u. s. w. auf. Diese Strafrechtsnormen wären überflüssig, wenn für das Strafrecht überhaupt eine allgemeine Klausel genügte. Noch auffallender ist es, daß neben den Spezialrechtsnormen der Strafgesetze die allgemeine Klausel der Disziplinargesetze einhergeht.

Andererseits sieht man in dem Disziplinarrechte einen Ausfluß der Gewalt des Dienstherren über den Diener, die Disziplinarstrafe ersetze dem Dienstherren die Vertragsklage auf Leistung, welche nicht zum Ziele führen würde [12]). Diese Auffassung steht in engster Verbindung mit der des Staatsdienstes als eines vertragsmäßig begründeten Gewaltverhältnisses. Da letztere nicht als gerechtfertigt erachtet werden konnte, so muß auch der Charakter der Disziplinarstrafe ein anderer sein.

Eine dritte Ansicht [13]) erklärt die Disziplinarstrafe für eine Buße, d. h. für Ersatz des dem Staate durch die Pflichtverletzung erwachsenen Schadens und einen Zwang zur Leistung des Geschuldeten. Es kann davon abgesehen werden, daß das Wort „Buße" keineswegs einen unbestritten klaren juristischen Begriff ausdrückt, daß also mit diesem Worte selbst gar nichts gesagt ist. Denn es wird eine Erklärung des Wortes versucht durch die Charakterisierung als Schadensersatz und Zwangsmittel zur Pflichterfüllung. Die Auffassung der Disziplinarstrafe als Schadensersatz könnte höchstens da Platz greifen, wo es sich um Geldstrafen handelt. Warnung, Verweis, Dienstent-

[12]) Laband, St.R. Bd. 1, S. 465; Rehm in Hirths Ann. 1885, S. 191 ff.
[13]) Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 481 ff.

lassung kann nimmermehr einen vermögensrechtlichen Schaden ersetzen. Aber auch der Charakterisierung der disziplinaren Geldstrafe als Schadensersatz steht dasselbe Moment entgegen wie der als spezieller Kriminalstrafe für Beamte, der Grundsatz ne bis in idem. Nirgends ist gesagt, daß die Verurteilung zur Disziplinarstrafe die Geltendmachung eines vermögensrechtlichen Schadensersatzanspruches des Fiskus ausschließt, wogegen bei der „Buße" der Reichsstrafgesetze stets die Ausschließung jedes anderen Ersatzanspruches ausdrücklich hervorgehoben wird. Derselbe vermögensrechtliche Deliktsanspruch kann aber nicht zweimal geltend gemacht werden. Folglich kann auch die Disziplinarstrafe nicht Schadensersatz sein. Auf die weitere Charakterisierung als Zwangsmittel wird später zurückzukommen sein.

Durch die Disziplinarstrafen wird getroffen die Verletzung der Dienstpflicht der Beamten. Diese Dienstpflicht besteht in der Verpflichtung zur Leistung ungemessener Dienste einer bestimmten Art für den Staat. Diese besondere Unterthanenpflicht muß nötigenfalls gleich anderen Pflichten erzwungen werden, wenn der Beamte sie nicht leistet. Die Nichtleistung der Dienstpflicht ist aber nichts anderes als die Verletzung der Pflichten des Beamten, wegen deren die Disziplinargesetze das Disziplinarverfahren eintreten lassen. Die Verletzung der Dienstpflicht, welche der Staat nötigenfalls erzwingen muß, hat also das Disziplinarverfahren zur Folge. Hieraus ergiebt sich, daß die Disziplinarstrafe nichts anderes ist, als das Mittel, welches dem Staate zur Erzwingung der Dienstpflicht der Beamten zu Gebote steht. Die Disziplinarstrafe ist also ebenso wenig eine Strafe wie die polizeiliche Exekutivstrafe, sie hat lediglich den Charakter einer executio ad faciendum [14]). Dieser Auffassung steht auch nicht entgegen, daß die Disziplinarstrafe verhängt wird, nachdem der Beamte sich einer Pflichtverletzung schuldig gemacht hat, und daß die Entlassung eines Beamten diesen nicht zur Erfüllung seiner Dienstpflicht nötigen kann [15]). Das Wesentliche der Exekutivstrafe liegt in deren Androhung, welche in den Disziplinargesetzen enthalten ist und jedem Beamten bekannt

[14]) Zu demselben Ergebnisse gelangen Laband und Rehm, die auf Grund ihrer Theorie vom öffentlichrechtlichen Vertrage die Disziplinarstrafe als Mittel zur Erfüllung der Vertragsverpflichtung betrachten; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 331; Sarwey, Württ. St.R. Bd. 2 § 118; Gaupp, Württ. St.R. § 31.

[15]) G. Meyer in Hirths Ann. 1876, S. 673.

sein muß. Die wirkliche Verhängung der Strafe hat lediglich zu erfolgen, um die Wirksamkeit der Androhung zu sichern und entweder denselben oder andere Beamte in anderen Fällen zur Erfüllung ihrer Pflicht zu nötigen.

Aus dem Charakter der Disziplinarstrafe ergiebt sich zunächst, daß sie neben der Kriminalstrafe und völlig unabhängig von derselben einhergehen kann. Während die Kriminalstrafe eine Sühne für den Bruch der Rechtsordnung bildet, ist die Disziplinarstrafe ein Mittel zur Erzwingung der Dienstpflichten. Hieraus erklärt es sich, daß dieselbe Handlung eine kriminelle und eine disziplinare Bestrafung zur Folge haben, und daß andererseits eine Handlung, wenn sie auch kriminell nicht strafbar ist, doch eine Verletzung der Dienstpflicht enthalten kann. Nur in dem Falle, daß die Strafverurteilung die Dienstentlassung schon zur Folge hat, würden Disziplinarstrafen, deren schwerste ebenfalls nur die Dienstentlassung ist, ohne Zweck sein und fallen demnach fort. Aus dem exekutiven Charakter der Disziplinarstrafe als Mittel zur Erzwingung der Dienstpflicht erklärt sich ferner, weshalb eine Formulierung des Thatbestandes einzelner Disziplinarvergehen nach Art der Amtsdelikte unmöglich ist. Die Disziplinarstrafe würde hierdurch ihren Zweck verfehlen, als umfassendes Zwangsmittel für die ebenso umfassende Dienstpflicht der Beamten zu dienen. Dienstpflicht und Mittel zur Erzwingung derselben müssen sich in jeder Beziehung decken.

Die Disziplinarstrafen bestehen in Ordnungsstrafen und Entfernung aus dem Amte. Ordnungsstrafen sind a. Warnung, b. Verweis, c. gegen nicht richterliche Beamte auch Geldbuße und d. gegen untere Beamte auch Arreststrafe auf die Dauer von höchstens acht Tagen. Die Entfernung aus dem Amte kann bestehen: a. in der Versetzung in ein anderes Amt von gleichem Range, jedoch mit Verminderung des Einkommens und Verlust des Anspruchs auf Umzugskosten oder mit einem von beiden Nachteilen, eine Strafe, die jedoch nur auf unmittelbare Staatsbeamte Anwendung findet; b. in Dienstentlassung, welche Verlust des Titels und des Pensionsanspruchs von selbst nach sich zieht. Welche dieser Strafen anzuwenden sei, ist nach der größeren oder geringeren Erheblichkeit des Dienstvergehens mit Rücksicht auf die sonstige Führung des Angeschuldigten zu ermessen (§§ 15, 16 des Ges. vom 7. Mai 1851, §§ 15, 16 des Ges. vom 21. Juli 1852, § 1 des Ges. vom 26. März 1856).

In betreff der Verhängung der Disziplinarstrafen und des Dis-

ziplinarverfahrens überhaupt finden Verschiedenheiten statt, je nachdem es sich um nicht richterliche oder um richterliche Beamte handelt.

Bezüglich der ersteren gelten folgende Grundsätze:

Jeder Dienstvorgesetzte ist zu Warnungen und Verweisen gegen seine Untergebenen befugt. Dagegen sind die Vorgesetzten hinsichtlich der Verhängung von Geldstrafen beschränkt. Die Vorsteher derjenigen Behörden, welche unter den Provinzialbehörden stehen, einschließlich der Landräte können gegen die ihnen untergebenen Beamten Geldstrafen bis zu 9 Mark, die Provinzialbehörden bis zum Betrage von 10 Mark, die Minister bis zum Betrage des einmonatlichen Diensteinkommens, bei unbesoldeten Beamten bis zu 90 Mark verhängen. Nur die Vorgesetzten, welche Geldbußen verhängen können, sind auch zur Festsetzung von Arreststrafen befugt und zwar die Vorsteher der unter den Provinzialbehörden stehenden Behörden nur bis zu drei Tagen. Gegen die Anordnung der Ordnungsstrafen ist allein die Beschwerde im vorgeschriebenen Instanzenzuge zulässig (§§ 18—21 des Ges. vom 21. Juli 1852).

Die Entfernung aus dem Amte findet dagegen nur auf Grund eines förmlichen Disziplinarverfahrens statt, welches in der von einem Kommissarius zu führenden schriftlichen Voruntersuchung und in der mündlichen Verhandlung besteht. Zuständig ist für Beamte, zu deren Anstellung eine vom Könige oder von einem der Minister ausgehende Ernennung, Bestätigung oder Genehmigung erforderlich ist, der Disziplinarhof in Berlin, für andere Beamte die ihnen übergeordnete Provinzialbehörde, wie die Regierungen, Oberlandesgerichte, Provinzialschulkollegien, Provinzialsteuerdirektionen, Oberbergämter, Generalkommissionen, Militärintendanturen. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens wird in ersterem Falle von dem betreffenden Departementschef, in letzterem von dem Vorsteher der Provinzialbehörde, welche als Disziplinargericht fungiert, oder von dem zuständigen Minister verfügt.

Der die Einleitung verfügende Beamte ernennt gleichzeitig den Untersuchungskommissar zur Führung der schriftlichen Voruntersuchung und einen Beamten als Vertreter der Staatsanwaltschaft. In der Voruntersuchung werden die Zeugen eidlich und außerdem der Angeschuldigte, wenn er erscheint, unter Zuziehung eines vereideten Protokollführers vernommen. Nach dem Ausfalle der Voruntersuchung kann der Minister eventuell auf Bericht der Behörde, welche die Ein-

leitung verfügt hat, das weitere Verfahren einstellen oder erforderlichen Falls nur eine Ordnungsstrafe verfügen. Der Angeschuldigte erhält Ausfertigung dieses Beschlusses mit Gründen. Wird das Verfahren nicht eingestellt, so erfolgt die Ladung des Angeschuldigten unter abschriftlicher Mitteilung einer von dem Beamten der Staatsanwaltschaft anzufertigenden Anschuldigungsschrift.

Die mündliche Verhandlung beginnt mit einem Referate, welches ein vom Vorsitzenden aus der Zahl der Mitglieder der Behörde ernannter Referent giebt. Es folgt darauf die kontradiktorische Verhandlung, bei der eine nochmalige Beweisaufnahme in der Regel nicht stattfindet. Doch kann zur weiteren Aufklärung die Beschaffung von neuem Beweismaterial, insbesondere die Vernehmung von Zeugen entweder vor der Behörde selbst oder vor dem Kommissar beschlossen werden. Der Angeschuldigte kann in der mündlichen Verhandlung unter dem Beistande eines Rechtsanwalts als Verteidigers erscheinen oder sich durch einen solchen vertreten lassen. Der Behörde bleibt es jedoch unbenommen, das persönliche Erscheinen des Angeschuldigten unter der Verwarnung anzuordnen, daß bei seinem Ausbleiben ein Rechtsanwalt als Vertreter nicht werde zugelassen werden. Das Ausbleiben des Angeschuldigten hindert jedoch das Stattfinden der mündlichen Verhandlung selbst nicht. Die Disziplinarbehörde trifft unter freier Beweiswürdigung eine mit Gründen zu versehende Entscheidung, die auch auf eine bloße Ordnungsstrafe lauten kann.

Gegen die Entscheidung hat der Angeschuldigte wie der Beamte der Staatsanwaltschaft das Rechtsmittel der Berufung binnen einer vierwöchigen Frist, welche mit der Verkündung der Entscheidung bezw., wenn der Angeschuldigte in der mündlichen Verhandlung nicht zugegen war, mit der Zustellung an ihn beginnt. Zur Rechtfertigung der Berufung hat der Appellant und zur Widerlegung der Rechtfertigung der Appellat je eine weitere vierzehntägige Frist. Beide Fristen können jedoch unter Umständen verlängert werden. Nach Ablauf der Fristen werden die Akten dem Staatsministerium zugesandt, welches in den von den Provinzialbehörden eingehenden Sachen nach Vortrag eines Referenten und nach Einholung eines Gutachtens des Disziplinarhofes, in den vorher vor dem Disziplinarhofe verhandelten Sachen auf den Vortrag zweier Referenten, von denen einer dem Justizministerium angehören muß, eine Entscheidung trifft. Lautet das Gutachten oder die Entscheidung des Disziplinarhofes auf Freisprechung des

Angeschuldigten oder nur auf Warnung oder Verweis, so kann das Staatsministerium, wenn es den Angeschuldigten strafbar findet, nicht die Strafe der Dienstentlassung, sondern nur eine geringere Disziplinarstrafe verhängen oder die einstweilige Versetzung in den Ruhestand mit Wartegeld verfügen. Jede rechtskräftige Entscheidung der Disziplinarbehörde, welche auf Dienstentlassung lautet, bedarf der Bestätigung des Königs, wenn der Beamte vom Könige ernannt oder bestätigt worden ist (§§ 30—47 des Ges. vom 21. Juli 1852).

Beamte, welche auf Probe, auf Kündigung oder sonst auf Widerruf angestellt sind, können ohne ein förmliches Disziplinarverfahren von der Behörde, welche ihre Anstellung verfügt hat, Referendare wegen unwürdigen Verhaltens oder nicht genügenden Fortschreitens in ihrer Ausbildung von dem Minister nach Anhörung der Provinzialdienstbehörde entlassen werden. Ueber die Entlassung von Kanzleidienern, Boten, Kastellanen und ähnlichen Dienern, welche keiner Provinzialdienstbehörde untergeordnet sind, entscheidet der Minister nach Anhörung des Angeschuldigten und auf den Vortrag zweier Referenten, zu denen stets ein Justitiar oder ein Rat des Justizministeriums gehören muß (§§ 83—86 des Ges. vom 21. Juli 1852).

Gegen richterliche Beamte kann die Einleitung der Disziplinaruntersuchung nur durch einen Beschluß des Disziplinargerichts auf Antrag der Staatsanwaltschaft oder von Amtswegen nach Anhörung derselben verfügt werden (§ 24 des Ges. vom 7. Mai 1851). Das Verfahren ist demjenigen gegen nicht richterliche Beamte analog.

Disziplinargerichte für richterliche Beamte sind: a. der bei dem Kammergerichte zu Berlin gebildete große Disziplinarsenat für die Oberlandesgerichtspräsidenten und Senatspräsidenten, sowie als Berufungsgericht gegen die Entscheidungen der zu b genannten Disziplinarsenate; b. die bei sämtlichen Oberlandesgerichten gebildeten Disziplinarsenate für alle übrigen richterlichen Beamten. Die Disziplinarsenate der Oberlandesgerichte bestehen aus dem Oberlandesgerichtspräsidenten als Vorsitzenden bezw. in seiner Vertretung dem ältesten Senatspräsidenten und sechs Mitgliedern, zu denen stets der nach dem Vorsitzenden nächstälteste Präsident des Oberlandesgerichts gehört. In Berlin ist jedoch der Kammergerichtspräsident nicht Vorsitzender des Disziplinarsenats, sondern der älteste oder in dessen Vertretung der zweitälteste Senatspräsident, während im übrigen die Bildung des Senats dieselbe ist wie bei anderen Oberlandesgerichten. Der große

Disziplinarsenat beim Kammergerichte besteht aus fünfzehn Mitgliedern, unter denen sich der Präsident und fünf Senatspräsidenten befinden. Die Bildung sämtlicher Disziplinarsenate erfolgt vor Beginn des Geschäftsjahres in derselben Weise wie die übrigen Senate des Oberlandesgerichtes (Ges. vom 9. April 1879).

§ 94. Die Rechte der Beamten.

Herkömmlich schreibt man den Beamten eine Reihe subjektiver Rechte zu, die ihnen gegenüber dem Staate zustehen sollen. Darüber, was als ein solches Recht des Beamten zu betrachten ist, gehen zwar die Ansichten auseinander, doch sind sie alle einig in dem einen Punkte, daß es solche Rechte giebt. Bereits in einem anderen Zusammenhange wurde dargelegt, daß und weshalb ein subjektives Recht des Unterthanen gegen den Staat begrifflich unmöglich sei [1]). Der Beamte steht nun aber nicht außerhalb des Staates, auch wenn er ausnahmsweise nicht dessen Unterthan sein sollte, ist er ihm unterworfen ähnlich wie die Unterthanen nur mit erhöhten Pflichten. Ebenso wenig wie andere Unterthanen kann daher der Beamte subjektive Rechte gegen den Staat haben. Der Staatsdienst ist ein Rechtsverhältnis, bei dem Rechte ausschließlich dem Staate, Pflichten aber ebenso ausschließlich den Beamten obliegen.

Es kann daher hier nicht die Aufgabe sein, diejenigen Einzelheiten in der Sonderstellung des Beamten, die man gewöhnlich als Rechte desselben ausgiebt, zu erörtern und bei jedem sogenannten Rechte nachzuweisen, weshalb es kein Recht ist oder sein kann. Nur beispielsweise mag hervorgehoben werden, daß ein subjektives Recht des Beamten auf das Amt nicht existiert. Der Staat kann den Beamten unter gewissen, von ihm festgesetzten Voraussetzungen entlassen. Wenn der Staat gesetzlich darauf verzichtet, beim Nichtvorhandensein dieser Voraussetzungen die Entlassung auszusprechen, so erwächst daraus dem Beamten keinerlei subjektives Recht, umsoweniger als der Staat diese Voraussetzungen jederzeit einseitig durch seine Gesetzgebung wieder abändern kann. Ebenso wenig besteht ein subjektives Recht des Beamten auf Rang und Titel. Gewöhnlich erwähnt man noch das Recht des Beamten auf besonderen Schutz durch den Staat bei Ausübung seiner

[1]) Vgl. § 46.

Dienstfunktionen gegen Angriffe und Beleidigungen. Auch hier handelt es sich lediglich um Normen des objektiven Rechts, die sogar dem Beamten unter Umständen sehr unangenehm sein können, wenn z. B. die vorgesetzte Dienstbehörde den Strafantrag wegen Beleidigung oder Verläumdung stellt, während der Beamte die Sache lieber totschweigen möchte. Daß die Sonderstellung der Beamten auf dem Gebiete des Kommunalsteuerwesens endlich lediglich in Spezialrechtsnormen der Steuergesetze für einzelne Klassen der Unterthanen, nämlich die Beamten, besteht, aber kein subjektives Recht der Beamten, geschweige denn ein Privilegium derselben ist, braucht hiernach nicht hervorgehoben zu werden.

Zu einer eingehenden Erörterung geben nur die Vermögensansprüche der Beamten gegen den Staat und deren Rangverhältnisse Anlaß.

Daß die Vermögensansprüche subjektive Rechte der Beamten gegen den Staat sind, wird ohne weitere Untersuchung allgemein anerkannt. Bei der juristischen Charakterisierung im einzelnen scheidet sich jedoch die Theorie nach zwei Richtungen. Die eine erkennt subjektive Ansprüche öffentlichrechtlicher Natur gegen den Staat unbedingt an. Die Gehaltsansprüche sind ihr daher eine öffentlichrechtliche Rente oder eine öffentlichrechtliche Gegenleistung, zu deren Zahlung sich der Staat bei Eingehung des Dienstverhältnisses dem Beamten gegenüber verpflichtet hat [2]). Die andere Ansicht spricht es zwar nicht aus, aber fühlt es doch instinktiv, daß subjektive Rechte des Beamten gegen den Staat auf dem Boden des öffentlichen Rechts nicht möglich sind, und erklärt daher die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten für Privatrechte derselben gegen den Staat [3]). Es ist deshalb hier zunächst der rechtliche Charakter dieser vermögensrechtlichen Ansprüche festzustellen.

Die Charakterisierung des Gehalts und anderer Vermögensansprüche als privatrechtlich ist von zwei Gesichtspunkten aus versucht worden. Die ältere Theorie [4]) erklärte das Gehalt für einen Privatrechtsanspruch, da der Beamte durch sein Dienstverhältnis vom Privaterwerbe abgehalten, also zu einer vermögensrechtlichen Aufopferung im Staatsinteresse gezwungen werde. Der Staat müsse den Beamten

[2]) Laband, St.R. Bd. 1, S. 478; Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 416.
[3]) Vgl. die Litteraturangaben in § 88.
[4]) Gönner S. 101 ff.; Perthes S. 95.

für dieses besondere Opfer im Interesse der Gesamtheit entschädigen, und diese privatrechtliche Entschädigung sei das Gehalt. Es kann dahin gestellt bleiben, ob der Staat überhaupt als Privatrechtssubjekt behandelt werden darf, soweit er sich nicht selbst als solches fingiert. Die Auffassung des Gehalts als einer privatrechtlichen Entschädigung steht und fällt jedenfalls mit der Auffassung des Staatsdienstes als einer allgemein erzwingbaren Unterthanenpflicht. Tritt der Beamte, wie dies bei besoldeten Beamten nach heutigem Rechte stets der Fall ist, freiwillig in den Staatsdienst ein, so zwingt ihn der Staat keineswegs zu einer Vermögensaufopferung, sondern dieselbe geht hervor aus dem freien Willen des Beamten. Hierfür ist der Staat aber nicht entschädigungspflichtig.

Die neuere Theorie hat daher eine andere Begründung versucht. Sie scheidet öffentliches und Privatrecht je nach dem Zwecke, ob es dem Interesse der Gesamtheit oder der einzelnen Individuen dient, und subsumiert nach diesem Einteilungsgrunde den Gehaltsanspruch unter das Privatrecht. Daß der Zweck ein außerhalb des positiven Rechtes liegendes Moment ist, wird dabei ebenso wohl übersehen wie die Thatsache, daß sich nach dem bloßen Interesse überhaupt keine Scheidung durchführen läßt, die meisten Institutionen, u. a. das Gehalt, ebenso wohl im Interesse des Staates wie des einzelnen bestehen. Die Theorie, daß das Gehalt, weil es dem Interesse des Beamten diene, ein privatrechtlicher Anspruch des Beamten sei, entbehrt daher jeder juristischen Begründung.

Ebenso wenig kann aber aus den oben erörterten allgemeinen Gründen die Gehaltsforderung als subjektiver Anspruch öffentlichrechtlicher Natur gegen den Staat betrachtet werden, da es derartige subjektive Rechte überhaupt nicht giebt.

Das Wesen des Staatsdienstes besteht in der Verpflichtung des Beamten zur Leistung ungemessener Dienste einer bestimmten Art für den Staat. Aus der Natur des Staatsdienstes ergiebt sich also weder die Notwendigkeit des Gehalts noch der Charakter desselben. Indem der Staat den Beamten vermögensrechtliche Vorteile zuwendet, genügt er keinerlei rechtlichen Verpflichtung, sondern handelt vollkommen aus freien Stücken. Die Gehaltszahlung ist also ein Gnadenakt des Staates, so daß wohl ein moralischer, aber kein rechtlicher Anspruch des Beamten auf Gehaltszahlung bestehen kann. Hieraus ergiebt sich, daß nach dem Wesen des Gehaltsanspruchs der Rechtsweg über den-

selben als unzulässig betrachtet werden muß. Dasselbe gilt von allen übrigen vermögensrechtlichen Ansprüchen des Beamten oder seiner Hinterbliebenen gegen den Staat.

Dies war auch der Standpunkt der preußischen Gesetzgebung bis in die neueste Zeit. Viel verbreitet war die Ansicht, nach § 104 II, 10 A. L.-R., wonach Civilbediente in ihren Privatangelegenheiten nach eben den Gesetzen und Rechten wie andere Bürger des Staates beurteilt werden, sei der Rechtsweg für derartige Ansprüche zulässig gewesen [5]). Offenbar handelt es sich aber bei dieser Ansicht um eine reine petitio principii. Daß für Privatangelegenheiten der Beamten der Rechtsweg zulässig ist, erscheint zweifellos. Das ist jedoch gerade zu leugnen, daß der Gehaltsanspruch ein privatrechtlicher ist. Das A. L.-R. enthält keinerlei Bestimmung, welche die Zulässigkeit des Rechtswegs rechtfertigte. Die richtige Ansicht wurde auch gesetzlich anerkannt durch die Kabinettsordre vom 7. Juli 1830 [6]), welche die Gerichte anwies, jede Klage wegen Entziehung und Verkürzung von Diensteinkünften, ermäßigten Diäten- und Auslagenliquidationen sofort zurückzuweisen. Dieser Zustand erfuhr erst eine Aenderung durch das Gesetz vom 24. Mai 1861 betreffend die Erweiterung des Rechtsweges [7]), welches unter gewissen Voraussetzungen den Rechtsweg für zulässig erklärte. Damit hat der Gehaltsanspruch selbst durchaus keinen anderen Charakter erhalten. Die Gehaltszahlung bleibt ein in das Belieben des Staates gestellter Gnadenakt desselben und dauert nur so lange, bis der Staat seinen Willen in dieser Beziehung ändert. Solange jedoch eine derartige Willensänderung in den gehörigen Formen nicht stattfindet, wird die Fiktion aufgestellt, daß der Staat die Rechtsordnung nicht jeden Augenblick ändern, sondern gleich anderen Rechtssubjekten derselben unterworfen, daß er insbesondere als Privatrechtssubjekt dem Beamten vermögensrechtlich verpflichtet sei. Lediglich vermöge dieser Fiktion wird die Zulässigkeit des Rechtsweges für vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten gegen den Staat gewonnen.

Nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861 findet über vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten aus ihrem Dienstverhältnisse, ins-

---

[5]) Perthes S. 100; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 330.
[6]) v. Kamptz, Jahrbücher Bd. 36, S. 294.
[7]) G.S. 1861, S. 241.

besondere auf Besoldung, Pension oder Wartegeld der Rechtsweg statt unter folgenden Voraussetzungen:

1. Der Anstellung der Klage muß mit Ausnahme des Falles, wo ein Beamter durch eine von der Oberrechnungskammer getroffene Festsetzung verkürzt zu sein glaubt, die Entscheidung des Verwaltungschefs vorausgehen, und es muß die Klage bei Verlust des Klagerechts innerhalb sechs Wochen, nachdem dem Beamten die Entscheidung des Verwaltungschefs oder die Festsetzung der Oberrechnungskammer bekannt gemacht worden, angebracht werden (§ 2).

2. Die Klage ist gegen diejenige Provinzialbehörde des betreffenden Verwaltungsressorts und in Ermangelung einer solchen gegen diejenige Bezirksregierung zu richten, in deren Amtsbezirke der Beamte zu der Zeit, wo der streitige Anspruch entstanden ist, vermöge seines dienstlichen Wohnsitzes seinen persönlichen Gerichtsstand gehabt hat (§ 3).

3. Die Rechtsmittel stehen beiden Teilen auch dann zu, wenn der Betrag der streitigen Forderung die für ein Rechtsmittel sonst vorgeschriebene Summe nicht erreicht (§ 4, C.P.O. § 509 Nr. 2).

4. Die Entscheidungen der Disziplinar- und Verwaltungsbehörden darüber, ob und von welchem Zeitpunkte ab ein Beamter aus seinem Amte zu entfernen, einstweilen oder definitiv in den Ruhestand zu versetzen oder zu suspendieren sei, über die Verhängung von Ordnungsstrafen, sowie darüber, ob und inwieweit eine geforderte Vergütung in Ermangelung eines vorher bestimmten Betrages oder Maßstabes derselben mit der betreffenden Leistung im Verhältnis stehe, sind für die Beurteilung der vor den Gerichten geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche maßgebend (§ 5).

5. Ebenso sind bei der richterlichen Beurteilung nächst den, dem Beamten besonders erteilten Zusicherungen und den Bestimmungen der allgemeinen Landesgesetze die zur Zeit der Entstehung des streitigen Anspruchs in Kraft gewesenen königlichen Anordnungen, sowie die seitens der Centralbehörden ergangenen, den Provinzialbehörden mitgeteilten und die mit Genehmigung der Centralbehörden von den Provinzialbehörden erlassenen allgemeinen Verfügungen, soweit solche nicht den Gesetzen oder königlichen Anordnungen zuwiderlaufen, zu Grunde zu legen (§ 6).

Der Rechtsweg ist unzulässig über alle anderen Ansprüche des Beamten gegen den Staat, welche in dem Gesetze nicht erwähnt sind. Insbesondere findet hiernach ein Rechtsanspruch auf Gehaltserhöhung

allgemein nicht statt. Nur für richterliche Beamte ist ein solcher anerkannt im Anschlusse an die frühere preußische Gesetzgebung, die Allerhöchsten Erlasse vom 19. März 1850 und 12. November 1860 durch das Gesetz vom 24. April 1878 [8]). Hiernach erfolgt für jede einzelne Richterklasse das Aufsteigen in höhere Gehaltsstufen nach der Anciennetät. Die Fiktion des privatrechtlichen Anspruches wird also hier auch ausgedehnt auf das Aufrücken in höhere Gehaltsstufen.

Die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten umfassen das Gehalt, Naturalleistungen des Staates und den an die Stelle desselben tretenden Ersatz, Entschädigungen für Aufwand im dienstlichen Interesse, Pension und Wartegeld und Ansprüche der Hinterbliebenen.

Der Zahlungsmodus des Gehalts ist ein verschiedener. Beim Militär bestehen kürzere Zahlungsfristen, abweichend je nach der Charge. Den Civilbeamten wird im allgemeinen ihr Gehalt vierteljährlich im voraus bezahlt. Im Staatsdienst beschäftigte Hilfsarbeiter erhalten die ihnen bewilligten, nach Monats- oder Jahresperioden fixierten Remunerationen monatlich pränumerando, wenn die Empfangsberechtigten zu denjenigen dauernd beschäftigten Hilfsarbeitern gehören, auf deren Arbeitskraft bei Bemessung des Personalbedarfes der betreffenden Behörde oder Stelle in der Art gerechnet ist, daß die ihnen zu zahlenden Remunerationen bei Aufstellung der bezüglichen Etats vorgesehen worden sind und demzufolge aus den in letzteren dazu ausgesetzten Fonds bestritten werden. Außeretatsmäßige Hilfsarbeiter werden dagegen monatlich postnumerando besoldet [9]). Bei den mittelbaren Staatsbeamten entscheidet die autonomische Festsetzung der betreffenden Korporation, in welcher Weise die Gehaltszahlung zu erfolgen hat.

Die Naturalleistungen des Staates für Beamte sind im einzelnen verschieden je nach der Bestallung. Im allgemeinen wird Beamten, welche für den Haushalt verwendbare Materialien zu verwalten haben, der Gebrauch für ihren Hausbedarf gestattet. So erhalten z. B. regelmäßig Förster freies Brennholz aus dem Forste, Beamte, welche Feuerungs- und Beleuchtungsmaterial für Staatsgebäude verwalten, freies Brennholz und freie Beleuchtung.

---

[8]) G.S. 1878. S. 230. Vgl. hierzu die Verordnung vom 16. April 1879 betreffend die für die Bestimmung des Dienstalters der Richter maßgebenden Grundsätze — G.S. 1879, S. 318. —

[9]) Gesetz vom 6. Februar 1881 betreffend die Zahlung der Beamtengehälter und Bestimmungen über das Gnadenquartal — G.S. 1881, S. 17 —.

Eine für alle Beamten stattfindende Naturalleistung ist jedoch die freie Dienstwohnung bezw. als teilweiser Ersatz derselben der Wohnungsgeldzuschuß, der durch das Gesetz vom 12. Mai 1873 betreffend die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten [10]) geregelt ist. Beide Leistungen schließen sich gegenseitig aus. Beamte, die eine freie Dienstwohnung haben, beziehen keinen Wohnungsgeldzuschuß, haben aber für ihre Dienstwohnung eine Entschädigung selbst dann nicht zu entrichten, wenn der Mietswert ein höherer ist als der dem Beamten sonst zustehende Wohnungsgeldzuschuß. Soweit ihnen eine Dienstwohnung nicht eingeräumt ist, haben alle unmittelbaren Staatsbeamten, die eine etatsmäßige Stelle bekleiden und ihre Besoldung aus der Staatskasse beziehen, die Lehrer und Beamten der Universitäten und derjenigen Unterrichts- und anderen Anstalten, bei welchen die Gewährung der erforderlichen Unterhaltungszuschüsse ausschließlich dem Staate obliegt, Anspruch auf Wohnungsgeldzuschuß nach Maßgabe des dem Gesetze beiliegenden Tarifes. Der Wohnungsgeldzuschuß ist verschieden bemessen nach zwei Einteilungsgründen. Einmal ist er verschieden je nach der Rangklasse des Beamten, die derselbe nach seinem Amte hat, und weiter je nach dem Orte, welcher der dienstliche Wohnsitz des Beamten ist. Auf Grund der Verschiedenheit der Mietspreise sind sämtliche Orte des Staates in fünf Servisklassen geteilt, neben denen die Stadt Berlin eine besondere höchste Servisklasse bildet. Je nach seinem dienstlichen Wohnorte erhält der Beamte den seinem Amtsrange entsprechenden Wohnungsgeldzuschuß der betreffenden Servisklasse.

Die Beamten erhalten ferner Entschädigung für besonderen Aufwand im dienstlichen Interesse. Als ein solcher ist grundsätzlich nicht anzusehen die Leistung von Diensten, die außerhalb der gewöhnlichen Amtsthätigkeit liegen. Nur für positive Vermögensaufopferungen im dienstlichen Interesse wird Entschädigung geleistet. Hierher gehört Entschädigung für Bureaukosten, insbesondere Schreibmaterialien [11]), die Entschädigung für besonderen Aufwand der Beamten als Lebensunterhalt und Reisekosten bei Amtsgeschäften außerhalb ihres amtlichen Wohnsitzes, über deren Höhe allgemeine Sätze bestehen [12]). Dazu

[10]) G.S. 1873, S. 209.

[11]) Vgl. Staatsministerialbeschluß vom. 11. Mai 1863 — M.Bl. d. inn. Verw. 1863, S. 189, J.M.Bl. 1863, S. 214 —.

[12]) Vgl. Gesetz vom 24. März 1873 — G S. 1873, S. 122 — und die Ab-

kommen Repräsentationsgelder für Beamte, denen im dienstlichen Interesse eine größere Repräsentation obliegt. Nach dem Gesetze vom 24. Februar 1877 [13]) erhalten endlich die etatsmäßig angestellten Beamten im Falle einer Versetzung Vergütung der Umzugskosten im gesetzlich festgestellten Betrage, der für Beamte ohne Familie auf halb so viel normiert ist wie für Beamte mit Familie.

Der Beamte bezieht die jährliche Rente vom Staate auch fort, wenn seine Amtsthätigkeit durch Stellung zur Disposition oder Pensionierung aufgehört hat. Ursprünglich wurde der Lebensunterhalt des Beamten nach Beendigung seiner amtlichen Thätigkeit gesichert durch eine allgemeine Pensionsversicherung der Beamten auf Gegenseitigkeit mit Versicherungszwang. Aus der Pensionskasse, deren Fonds durch Gehaltsabzüge gebildet, und die vom Staate verwaltet wurde, erhielten die ehrenvoll verabschiedeten Beamten eine jährliche Rente, die verschieden bemessen wurde je nach dem verschiedenen Diensteinkommen des Beamten und nach der Länge seiner Dienstzeit. Indem man später die Beitragspflicht der Beamten für die Pensionskasse fallen ließ, übernahm es der Staat beziehungsweise bei mittelbaren Staatsbeamten die betreffende Korporation, den außer Thätigkeit getretenen Beamten die entsprechende Rente aus eigenen Mitteln zu zahlen.

Die gesetzliche Regelung des Pensionswesens erfolgte zunächst durch das Pensionsreglement vom 30. April 1825 [14]), welches auch auf die neuen Provinzen übertragen wurde. Nunmehr ist jedoch das Pensionsrecht der unmittelbaren Civilbeamten normiert worden durch das Gesetz vom 27. März 1872 betreffend die Pensionierung der unmittelbaren Staatsbeamten, sowie der Lehrer und Beamten an den höheren Unterrichtsanstalten mit Ausschluß der Universitäten [15]), welches durch die Novellen vom 31. März 1882 [16]) und 30. April 1884 [17]) bezüglich der Voraussetzungen der Pensionierung und der Höhe der Pension verschiedene Umgestaltungen erfahren hat.

änderungen desselben durch das Gesetz vom 28. Juni 1875 — G.S. 1875, S. 370. —.

[13]) G.S. 1877, S. 15 ff.

[14]) v. Kamptz, Ann. Bd. 14, S. 843.

[15]) G.S. 1872, S. 268.

[16]) G.S. 1882, S. 133.

[17]) G.S. 1884, S. 126.

Einen Pensionsanspruch haben die Beamten, deren Pensionierung erfolgen darf [18]), unter der Voraussetzung, daß sie Besoldung bezogen. Auch den unter dem Vorbehalte des Widerrufes oder der Kündigung angestellten Beamten wird die Pension zugestanden, wenn sie eine in den Besoldungsetats aufgeführte Stelle bekleiden. Es kann ihnen jedoch auch abgesehen hiervon eine Pension bewilligt werden (§ 2). Die bei den Auseinandersetzungsbehörden beschäftigten Oekonomiekommissarien und Feldmesser, die bei den Landesmeliorationen beschäftigten Wiesenbautechniker und Wiesenbaumeister haben einen Pensionsanspruch nur dann, wenn er ihnen durch den Departementschef besonders beigelegt ist. Bis zum Pensionsgesetze von 1872 bestimmten königliche Erlasse, wie vielen dieser Beamten und nach welchem Diensteinkommen die Pensionsberechtigung beigelegt werden dürfe, seitdem soll die Bestimmung darüber im Staatshaushaltsetat erfolgen (§ 3). Die Offiziere der Landgendarmerie werden nach dem Reichsmilitärgesetze, die Oberwachtmeister und Gendarmen nach Maßgabe des Civilpensionsgesetzes pensioniert (§ 4). Nur zeitweise oder im Nebenamte beschäftigte Beamte erwerben keinerlei Pensionsanspruch. Ob die Beschäftigung eine derartige ist, hat die dem Beamten vorgesetzte Dienstbehörde unter Ausschluß des Rechtsweges zu entscheiden (§ 5). Die Bestimmungen des Pensionsgesetzes finden nicht Anwendung auf die Lehrer an Universitäten, wohl aber auf die Lehrer und Beamten an Gymnasien, Progymnasien, Realschulen, Schullehrerseminarien, Taubstummen- und Blindenanstalten, Kunst- und höheren Bürgerschulen (§ 6). Die Aufbringung der Pension derjenigen Lehrer, welche nicht allgemeinen Staatsfonds obliegt, erfolgt nach Maßgabe der Verordnung vom 28. Mai 1846 [19]) aus den eigenen Mitteln der Anstalt bezw. durch den zur Unterhaltung derselben Verpflichteten. Die Entscheidung, wer in diesem Falle Träger der Pensionslast ist, steht dem Oberpräsidenten, in der Rekursinstanz dem Unterrichtsminister zu, während der Rechtsweg nur statthaft ist, wenn auf Grund eines speziellen Rechtstitels die Befreiung von der Pensionslast behauptet wird. Auch den vor Vollendung des zehnten Dienstjahres dienstunfähig werdenden Beamten kann bei Bedürftigkeit mit königlicher Genehmigung eine Pension auf bestimmte Zeit oder lebenslänglich bewilligt werden (§ 7).

---

[18]) Vgl. darüber § 95.

[19]) G.S. 1846, S. 214.

Die Pension beträgt, wenn die Versetzung in den Ruhestand nach vollendetem zehnten, jedoch vor vollendetem 11. Dienstjahre eintritt, $^{15}/_{60}$ und steigt von da ab jedes Jahr um $^{1}/_{60}$, jedoch nicht über $^{45}/_{60}$ des Diensteinkommens. Wird die Pension vor Vollendung des zehnten Dienstjahres gezahlt, so beträgt sie $^{15}/_{60}$ und, wenn ein gesetzlicher Pensionsanspruch nicht besteht, höchstens $^{15}/_{60}$ (§ 8, Novelle vom 31. März 1882). Bei der Berechnung der Pension wird das letzte Diensteinkommen des Beamten mit Ausschluß von Tantiemen, Gratifikationen u. s. w. zu Grunde gelegt und zwar Naturalbezüge nach ihrem Durchschnittswerte, der Wohnungsgeldzuschuß nach einem Durchschnitte sämtlicher Servisklassen und von einem 4000 Thlr. übersteigenden Diensteinkommen nur die Hälfte (§ 10). Die Dienstzeit wird, sofern der Beamte nicht schon vorher Dienste geleistet hat, von der Ableistung des Diensteides an gerechnet (§ 13). Auch die Zeit der Stellung zur Disposition, des bloßen Vorbereitungsdienstes und des aktiven Militärdienstes wird mitgezählt, die vor Beginn des 21. Lebensjahres fallende Dienstzeit jedoch nur dann, wenn es sich um einen Militärdienst während des Krieges handelte (§§ 14—16). Für jeden Feldzug, in dem der Beamte wirklich vor den Feind gekommen oder mobilen Truppen in das Feld gefolgt ist, wird ein Jahr zugerechnet (§ 17). Die Einrechnung eines einjährigen oder längeren Festungsarrestes und der Kriegsgefangenschaft kann nur unter besonderen Umständen mit königlicher Genehmigung erfolgen (§ 18). Mit königlicher Genehmigung ist ferner zulässig die Anrechnung des Dienstes als Sachwalter oder Notar, im Gemeinde-, Kirchen- oder Schuldienste, im ständischen oder landesherrlichen Hofdienste, im auswärtigen Staatsdienste oder die Zeit praktischer Beschäftigung außerhalb des Staatsdienstes, soweit diese Beschäftigung vor Erlangung der Anstellung herkömmlich war (§ 19).

Die Pensionen werden monatlich im voraus bezahlt (§ 25), sie sind weder cedierbar noch verpfändbar (§ 26). Der Pensionsbezug ruht, wenn der Beamte das deutsche Indigenat verliert, bis zur Wiedererlangung desselben, und wenn und solange er im Reichs- oder Staatsdienste ein Diensteinkommen bezieht, soweit dieses unter Hinzurechnung der Pension den Betrag des von dem Beamten vor der Pensionierung bezogenen Diensteinkommens übersteigt (§ 27).

Für die vor Erlaß des Pensionsgesetzes von 1872 beziehungsweise der Novelle von 1882 pensionierten Beamten sind die damals

maßgebenden Pensionsgesetze bezüglich der Höhe der Pension in Kraft geblieben. Andererseits ist aber auch, wenn dem Beamten auf Grund früherer Pensionsgesetze oder spezieller Zusicherungen eine höhere Pension zustehen würde als nach dem gegenwärtigen Pensionsrechte jener höhere Pensionsanspruch aufrecht erhalten worden.

Die zur Disposition gestellten Beamten haben Anspruch auf Wartegeld im gesetzlich bestimmten Betrage und, wenn sie richterliche Beamte sind, auf Fortbezug ihres bisherigen Gehaltes[20]).

Die Hinterbliebenen der Beamten haben zunächst die sogenannten Gnadenkompetenzen zu verlangen. Diese bestehen regelmäßig in der Fortgewährung des vollen Diensteinkommens außer für den Sterbemonat für die zunächst folgenden drei Monate. Die Dienstwohnung gebührt den Hinterbliebenen ebenso lange wie die übrigen Gnadenkompetenzen mit Ausnahme der zum Dienstgebrauche bestimmten Arbeitsstube. Von Pensionen wird außer dem Sterbemonat nur noch ein Gnadenmonat gewährt. Die Gnadenbewilligung fällt nicht in die Nachlaßmasse, sondern steht der Witwe, den Kindern und den Enkeln des Beamten, auch wenn sie nicht Erben sind, dergestalt zu, daß darauf kein Gläubiger des Verstorbenen einen Anspruch hat. Außerdem können die Departementschefs auch anderen Personen, deren einziger Ernährer der Verstorbene war, die Gnadenkompetenzen anweisen[21]). Diese Bestimmungen beziehen sich auch auf städtische Beamte, sofern bei deren Anstellung nicht abweichende Anordnungen getroffen sind.[22])

Aber auch abgesehen davon erhalten die Hinterbliebenen der Beamten aus Staatsmitteln Unterstützung. Bis in die neueste Zeit bestand für alle Beamten die am 28. Dezember 1775 von Friedrich dem Großen begründete „königliche allgemeine Witwenverpflegungsanstalt", deren Einrichtung durch Kabinettsordre vom 27. Februar 1831 neu geregelt wurde. Die Anstalt bezog ihre Mittel aus Beiträgen der Beamten, für welche eine Beitragspflicht vor Eingehung der Ehe bestand und aus einem Staatszuschusse. Der Staat trug weiter die Garantie für die Verpflichtungen der Kasse. Die Beamten, deren Jahresgehalt 250 Thaler überstieg, hatten ihren Ehefrauen eine Pen-

---

[20]) Vgl. hierüber § 95.

[21]) Gesetz vom 6. Februar 1881 — G.S. 1881, S. 17 — §§ 2—4, Pensionsgesetz § 31, K.O. vom 27. April 1816 — G.S. 1816, S. 134 — Nr. 3.

[22]) K.O. vom 7. Februar 1814 — Bergius, Ergänzungen, S. 23 — und vom 22. Januar 1826 — G.S. 1826, S. 13 —.

sion in Höhe eines Fünftels ihrer Besoldung, jedoch höchstens 500 Thaler zu versichern, soweit nicht für sie besondere Witwen- und Waisenkassen bestanden, oder sie bei der „Berliner allgemeinen Witwen-pensions- und Unterstützungskasse" eine gleich hohe Pension hatten versichern lassen. Außerdem giebt es zur Unterstützung der Hinterbliebenen von Staatsbeamten noch verschiedene Stiftungen und Fonds, unter denen besonders die Justizoffiziantenwitwenkasse hervorzuheben ist, ohne daß ein Rechtsanspruch auf Unterstützung aus denselben bestände.

Gegenwärtig hat jedoch eine neue Regelung des Reliktenwesens auf durchaus anderen Grundlagen stattgefunden durch das Gesetz vom 20. Mai 1882 betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten[23]). Die unmittelbaren Staatsbeamten, welche dauernde Geldbezüge aus der Staatskasse erhalten, wurden dadurch verpflichtet, Witwen- und Waisengeldbeiträge zur Staatskasse zu entrichten. Diese Beiträge beliefen sich auf jährlich drei Prozent des pensionsfähigen Diensteinkommens bezw. des Wartegeldes oder der Pension mit der Maßgabe, daß der die Jahressumme von 9000 Mark des pensionsfähigen Diensteinkommens oder Wartegeldes oder 5000 Mark der Pension übersteigende Betrag nicht beitragspflichtig war. Die Zahlung der Beiträge wurde jedoch unbeschadet des Anspruchs ihrer Hinterbliebenen auf Witwen- und Waisengelder den bisher beitragspflichtigen Beamten erlassen durch das Gesetz vom 28. März 1888 betreffend den Erlaß der Witwen- und Waisengeldbeiträge der Staatsbeamten[24]).

Das Witwengeld besteht in dem dritten Teile der Pension, welche der Verstorbene bezog oder bezogen haben würde, wenn er an seinem Todestage pensioniert worden wäre, jedoch wenigstens 160 und nicht mehr als 1600 Mark. An Waisengeld wird für jedes Kind, dessen Mutter Witwengeld bezieht, ein Fünftel, für jedes andere Kind ein Drittel des gesetzlichen Witwengeldes gezahlt. Doch dürfen Witwen- und Waisengeld weder einzeln noch zusammen den Betrag der gesetzlichen Pension des Beamten zur Zeit seines Todes übersteigen. Bei einer Witwe, die mehr als 15 Jahre jünger ist als ihr verstorbener Ehemann, wird für jedes angefangene Jahr des Altersunterschiedes bis einschließlich 25 Jahre der Betrag um $^1/_{20}$ gekürzt, die Höhe des

[23]) G.S. 1882, S. 298. [24]) G.S. 1888, S. 48.

Waisengeldes bleibt aber unberührt. Der Anspruch auf Witwengeld fällt fort, wenn die Ehe mit dem verstorbenen Beamten drei Monate vor seinem Ableben oder lediglich zwecks Verschaffung des Witwengeldes geschlossen war. Ebenso haben Witwe und Kinder aus einer erst nach der Pensionierung geschlossenen Ehe keinen Anspruch. Den Hinterbliebenen eines nicht pensionsberechtigten Beamten, dem Pension hätte gewährt werden können, darf Witwen- und Waisengeld von dem Departementschef in Gemeinschaft mit dem Finanzminister bewilligt, auch unter denselben Voraussetzungen wie bei Beamten die Einrechnung gewisser Zeiten für die Normierung der Höhe der Bezüge von denselben vorgenommen werden. Das Witwen- und Waisengeld wird von Ablauf der Gnadenzeit an monatlich im voraus bezahlt. Es ist unübertragbar und unverpfändbar. Der Anspruch erlischt für jeden Berechtigten mit Ablauf des Monats, in dem er sich verheiratet oder stirbt und außerdem für jede Waise mit Ablauf des Monats, in dem sie das 18. Lebensjahr vollendet.

Der Beitritt zu der allgemeinen Witwenverpflegungsanstalt ist den Beamten, für deren Hinterbliebene durch das Gesetz vom 20. Mai 1882 gesorgt ist, ferner nicht gestattet. Den betreffenden Beamten, welche Mitglieder dieser oder einer ähnlichen Anstalt für Reliktenversorgung waren, bleibt jedoch die Wahl, aus der Anstalt auszuscheiden oder in derselben zu verbleiben. Im letzteren Falle sind sie von den gesetzlichen Witwen- und Waisengeldbeiträgen befreit, wenn sie binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes vom 20. Mai 1882 durch schriftliche Erklärung für ihre künftigen Hinterbliebenen auf das gesetzliche Witwen- und Waisengeld verzichtet haben. Nachdem durch das Gesetz vom 28. März 1888 den Staatsbeamten die Witwen- und Waisengeldbeiträge erlassen waren, ist jedoch der Widerruf der auf Grund des Gesetzes vom 20. Mai 1882 erklärten Verzichte innerhalb gewisser Fristen gestattet worden. Die Widerrufenden haben aber dann die Verpflichtung zur Nachzahlung der inzwischen fällig gewesenen Beträge.

Außer diesen vermögensrechtlichen Ansprüchen, welche die Beamten bezw. deren Hinterbliebene im Rechtswege geltend machen können, bestehen noch Fonds zur Belohnung der Beamten für außerordentliche Dienstleistungen, zu regelmäßigen Gratifikationen für einzelne Beamtenkategorien und zur Unterstützung der Beamten in außerordentlichen Bedarfsfällen, über deren Gewährung für einzelne Ressorts allgemeine

Grundsätze aufgestellt sind. Im Civilprozesse verfolgbar sind jedoch derartige außerordentliche Leistungen seitens des Staates nicht.

Alle Beamten führen den ihrem Amte entsprechenden Titel, Beamte ohne Amt ihren letzten Amtstitel mit einem entsprechenden Zusatze. Nach dem bekleideten Amte richtet sich auch grundsätzlich der Rang des Beamten. Die Grundlage für die heutigen Rangverhältnisse der Civilbeamten bildet die Verordnung vom 7. Februar 1817 [25]) welche durch spätere Verordnungen mannigfache Abänderungen oder Ergänzungen erfahren hat.

Die höchste Rangklasse bilden die Wirklichen Geheimen Räte [26]) mit dem Prädikate Exzellenz. In diese Klasse gehören auch die Staatsminister während der Dauer ihres Amtes, nach ihrer Verabschiedung nur dann, wenn ihnen der entsprechende Charakter ausdrücklich verliehen wird [27]).

Abgesehen davon bestehen für die höheren Beamten fünf Rangklassen, auf welche sich die einzelnen Beamtenkategorien in folgender Weise verteilen:

Erste Klasse. Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren und Wirkliche Geheime Ober-Regierungs- bezw. Justiz-, Finanz-, Kriegs- und Bergräte, die Oberpräsidenten, die Chefpräsidenten der Oberrechnungskammer und des Oberverwaltungsgerichts [28]).

Zweite Klasse. Vortragende Räte der Ministerien mit dem Titel „Geheimer Ober-Regierungs- bezw. Justiz- 2c. Rat," Regierungspräsidenten, Berghauptleute, Oberverwaltungsgerichtsräte [29]), Oberrechnungsräte [30]), Oberlandesgerichtspräsidenten [31]), Universitätsrektoren [32]) und der Polizeipräsident von Berlin [33]).

[25]) G.S. 1817, S. 61.

[26]) Ueber die Entstehung dieses Titels vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 315.

[27]) Allerhöchster Erlaß v. 19. Febr. 1849 — M.Bl. d. inn. Verw. 1849, S. 39 —.

[28]) Wegen des letzteren vgl. den Allerhöchsten Erlaß vom 6. November 1875 — G.S. 1875, S. 602 —.

[29]) Vgl. N. 28. Die Senatspräsidenten gehen nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 28. Juli 1879 — G.S. 1879, S. 571 — allen anderen Beamten der zweiten Rangklasse vor.

[30]) Allerhöchster Erlaß vom 8. Oktober 1868 — G.S. 1869, S. 961 —.

[31]) Allerhöchster Erlaß vom 11. August 1879 — G.S. 1879, S. 579 —.

[32]) Kabinettsordre vom 31. Dezember 1818 — v. Kamptz, Ann. Bd. S. 427 —.

[33]) Kabinettsordre vom 26. Januar 1834 — G.S. 1834, S. 19 —.

Dritte Klasse. Die vortragenden Räte mit dem Titel „Geheimer Regierungs-, Justiz- ꝛc. Rat," Direktoren der Generalkommissionen und der Seehandlung, Provinzialsteuerdirektoren [34]), Senatspräsidenten der Oberlandesgerichte und Präsidenten der Landgerichte, Oberstaatsanwälte [35]), Räte des Generalauditoriats [36]).

Nach diesen Beamten kommen in derselben Klasse die Oberregierungsräte, die Oberpräsidialräte und Verwaltungsgerichtsdirektoren [37]), die Oberforstmeister und Polizeipräsidenten außerhalb Berlins, die Bevollmächtigten zur Kontrolle der Reichssteuern [38]), die Korpsauditeure und der Gouvernementsauditeur von Berlin [39]).

Vierte Klasse. Regierungs-, Oberberg- und Landräte, Polizeidirektoren, Forstmeister [40]), Landgerichtsdirektoren, Oberlandesgerichts-, Landgerichts- und Amtsgerichtsräte, Erste Staatsanwälte [41]), Divisions-, Gouvernements- und Garnisonauditeure [42]), ordentliche Professoren, Direktoren der Gymnasien und gleichstehenden Anstalten [43]).

Fünfte Klasse. Rechnungs-, Steuer- und Polizeiräte, Landrentmeister [44]), Gewerberäte [45]), Justizhauptkassenrendanten [46]), Oberförster [47]), Land- und Amtsrichter, Staatsanwälte [48]), Gerichts- und Regierungsassessoren, außerordentliche Professoren und Seminardirektoren [49]), die ordentlichen wissenschaftlichen Lehrer an den höheren

---

[34]) Reskript vom 15. Dez. 1826 — v. Kamptz, Ann. Bd. 10, S. 934 —.

[35]) Vgl. N. 31.

[36]) Kabinettsordre vom 30. Mai 1871 — M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 226 —.

[37]) Allerhöchste Erlasse vom 11. April 1881 — G.S. 1881, S. 281 — und 4. August 1880 — G.S. 1880, S. 349 —.

[38]) Cirkularreskript vom 2. Oktober 1875 — M.Bl. der inn. Verw. 1875, S. 264 —.

[39]) Vgl. N. 36.

[40]) Allerhöchster Erlaß vom 18. September 1850 — G S. 1850, S. 489 —.

[41]) Vgl. N. 31

[42]) Vgl. N. 36.

[43]) Kabinettsordres vom 13. November 1817 und 23. Dezember 1842 — M.Bl. der inn. Verw. 1843, S. 192.

[44]) Reskript vom 4. Februar 1855 — M.Bl. der inn. Verw. 1855, S 17 —.

[45]) Allerhöchster Erlaß vom 14. Mai 1879 - G S 1879, S 353 —.

[46]) Allerhöchste Ordre vom 27. April 1885 — J M Bl 1885, S. 160 —

[47]) Kabinettsordre vom 21. Oktober 1878 — M.Bl der inn. Verw 1878, S. 284 —.

[48]) Vgl N. 31.

[49]) Vgl. N. 43.

staatlichen Unterrichtsanstalten [50]), Provinzialarchivare [51]), Bauinspektoren [52]), Regierungsbaumeister [53]) und Strafanstaltsdirektoren [54]).

Die Subalternbeamten zerfallen in vier Klassen:

1. Ministerialsekretäre.
2. Referendare und Regierungsbauführer [55]).
3. Ministerialkanzleisekretäre und Kanzlisten, Regierungssekretäre, Kreis-, Oberamts- [56]) und Gerichtssekretäre.
4. Regierungskanzleisekretäre und Kanzlisten.

Jedem Beamten kann ein höherer Rang beigelegt werden, als ihm an und für sich nach seinem Amte zustehen würde. Solche Beamte rangieren dann in der betreffenden höheren Klasse, aber nach den Beamten, welche derselben kraft ihres Amtes angehören.

Eine Rangordnung der Civilbeamten gegenüber den Militärpersonen besteht nicht.

§ 95. Veränderungen des Amtsverhältnisses.

Das Dienstverhältnis der Beamten, d. h. die Verpflichtung derselben zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art für den Staat, kann fortdauern, während die Dienste selbst, welche der Beamte zu leisten hat, andere werden oder ganz aufhören. Die erste Uebertragung eines Amtes fällt regelmäßig mit der Bestellung des Beamten, wenn auch nicht begrifflich, so doch zeitlich zusammen. Der Beamte wird ernannt unter Uebertragung eines bestimmten Amtes. Bei dieser gleichzeitigen Begründung des Dienst- und Amtsverhältnisses fällt der Unterschied beider nicht in die Augen, die Schwierigkeiten, welche die logische Sonderung beider Verhältnisse macht, treten nicht hervor.

---

[50]) Allerhöchster Erlaß vom 23. Juli 1886 — M.Bl. der inn. Verw. 1886, S. 244 —.

[51]) Allerhöchster Erlaß vom 26. November 1855 — M.Bl. der inn. Verw. 1856, S. 26 —.

[52]) Allerhöchste Erlasse vom 1. Dezember 1879 — M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 4 — und vom 17. Juni 1881 — a. a. O. 1881, S. 178 —.

[53]) Allerhöchster Erlaß vom 11. Oktober 1886 — M.Bl. der inn. Verw. 1886, S. 212 —.

[54]) Allerhöchster Erlaß vom 25. November 1868 — G.S. 1868, S. 1067 —.

[55]) Vgl. N. 53.

[56]) Kabinettsordre vom 25. November 1843 — G.S. 1844, S. 15 —, Allerhöchster Erlaß vom 13. April 1874 — G.S. 1874, S. 142.

Anders ist es, wenn später das Amtsverhältnis sich ändert, während das Dienstverhältnis unberührt bleibt. Da das Dienstverhältnis in der bloßen Verpflichtung zur Leistung von Diensten, nicht in der Dienstleistung selbst besteht, so trifft selbst das vollständige Aufhören jeglicher Dienstleistung unter Umständen das Dienstverhältnis nicht, ebensowenig eine Aenderung in der amtlichen Thätigkeit. Eine Aenderung findet demnach statt nicht in dem Dienstverhältnisse an sich, sondern in dem Verhältnisse zu dem konkreten Amte. Solche Aenderungen werden herbeigeführt durch Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension und Pensionierung.

I. Versetzung ist die Uebertragung eines anderen Amtes als des bisher verwalteten auf einen Beamten. Dem Begriffe der Versetzung ist also nicht wesentlich, daß der Beamte durch Uebertragung des neuen Amtes genötigt wird, in einen anderen Ort zu ziehen. Versetzung ist z. B. auch die Ernennung eines Richters beim Berliner Landgerichte zum Kammergerichtsrate. Die Zulässigkeit der Versetzung bestimmt sich nach verschiedenen Rechtsnormen, je nachdem es sich um nicht richterliche oder um richterliche Beamte handelt. Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und etatsmäßigem Diensteinkommen müssen sich im Interesse des Dienstes alle nicht richterlichen Beamten unter Vergütung der gesetzlichen Umzugskosten auch außerhalb des Disziplinarverfahrens gefallen lassen (§ 87 des Ges. vom 21. Juli 1852). Der Rang und das etatsmäßige Gehalt des neuen Amtes müssen also dasselbe bleiben wie das des alten. Es genügt nicht, wenn dem Beamten persönlich ein höherer, seinem bisherigen Amte entsprechender Rang oder ein Einkommen in Höhe des bisherigen teilweise als persönliche Zulage gewährt wird. Eine Versetzung unter diesen Umständen wäre jedenfalls nur mit Zustimmung des Beamten zulässig. Eine Verringerung des Wohnungsgeldzuschusses infolge der Versetzung in einen Ort der niedrigeren Servisklasse ist dagegen keine Gehaltsverminderung. Als eine Verkürzung im Einkommen ist es ferner nicht anzusehen, wenn die Gelegenheit zur Verwaltung von Nebenämtern entzogen wird, oder der Bezug der für die Dienstunkosten besonders ausgesetzten Einnahmen mit diesen Unkosten selbst fortfällt. Landräte, welche für einen bestimmten Kreis auf Grund ihrer Ansässigkeit in demselben und infolge vorgängiger Wahl ernannt sind, können außer im Wege des Disziplinarverfahrens wider ihren Willen in ein anderes Amt nicht versetzt werden, so lange die

Erfordernisse erfüllt bleiben, durch welche ihre Wahl bedingt war (a. a. O.). Richter sind wider ihren Willen außerhalb des Disziplinarverfahrens nur bei einer Veränderung in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke versetzbar, jedoch unter Belassung ihres vollen Gehalts (§ 8 Gerichtsverfassungsgesetz). Abgesehen hiervon ist die Versetzung sowohl für nicht richterliche wie für richterliche Beamte als Disziplinarstrafe unter den gesetzlichen Voraussetzungen und in den gesetzlichen Formen zulässig [1]).

Die Bestimmungen über die Versetzung können selbstverständlich nur Anwendung finden auf die unmittelbaren Staatsbeamten. Zu diesen sind jedoch auch die Elementarlehrer zu rechnen [2]). Nach einem ausdrücklichen gesetzlichen Vorbehalte greifen die Bestimmungen über die Versetzung nicht Platz hinsichtlich der Universitätslehrer (§ 96 des Ges. vom 21. Juli 1852).

II. Die Stellung zur Disposition war dem früheren preußischen Beamtenrechte unbekannt. Höchstens bei der Neuorganisation der Behörden kam es vor, daß Beamte bis auf weiteres ihrer Beschäftigung entbunden wurden, um bei Gelegenheit wieder angestellt zu werden. Während bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts bei Entbehrlichkeit des Beamten einfach dessen Entlassung stattfand [3]), selbst das A. L.-R. noch vollständig über diesen Fall schweigt, bestimmte eine an das Staatsministerium erlassene Kabinettsordre vom 31. August 1824, daß überflüssig werdende Beamte, die sich nicht als dienstunfähig zur Pensionierung eigneten, an ihrem Einkommen nichts verlieren, sondern mit ihrem vollen Gehalte bis zur Wiederanstellung in einer etatsmäßigen Stelle auf den Aussterbeetat gebracht und auf eine ihrer bisherigen Anstellung angemessene Art beschäftigt werden sollten [4]).

Eine Neuregelung fand statt durch die Verordnungen vom 14. Juni und 24. Oktober 1848 [5]), welche durch § 1 Nr. 4 der Verordnung vom 23. September 1867 [6]) auch auf die neuen Provinzen übertragen wurden. Die Verordnung vom 14. Juni 1848 gewährte

---

[1]) Vgl. § 93.
[2]) M.R. vom 31. Dezember 1861 — M.Bl. der inn. Verw. 1862, S. 59 —.
[3]) Vgl. § 87 die Beispiele.
[4]) Motive der Gesetzrevision Pens. XII, S. 68
[5]) G.S. 1848, S. 153, 338.
[6]) G.S. 1867, S. 1619.

den bereits zur Disposition gestellten oder mit Rücksicht auf die beabsichtigte Umbildung der Staatsbehörden fernerhin zur Disposition zu stellenden, nicht richterlichen Beamten ein Wartegeld, bis ihnen entweder ein anderes öffentliches Amt übertragen werde, oder ihre Pensionierung thunlich erscheine. Das Wartegeld sollte bei Beamten, mit 1200 Thlr. und mehr Gehalt die Hälfte desselben, nie jedoch mehr als 2000 Thlr. betragen. Die Verordnung vom 24. Oktober 1848 gab sodann eine „Nachweisung der den disponibel gewordenen Beamten bis zu 1200 Thlr. Gehalt zu bewilligenden Wartegelder". Diesen zunächst nur für die im Jahre 1848 beabsichtigte Behördenumbildung erlassenen Bestimmungen wurde eine allgemeinere Bedeutung beigelegt dadurch, daß das Disziplinargesetz vom 21. Juli 1852 darauf Bezug nahm. Sie haben demgemäß auch in allen späteren Fällen einer Behördenumbildung zur Anwendung zu kommen, soweit hier nicht besondere Anordnungen ergehen[7]). Spezielle Bestimmungen hat demnächst das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 §§ 147 ff. bezüglich der infolge der damaligen Umbildung der Verwaltungsbehörden nicht mehr verwendbaren Beamten getroffen. Dieselben sollten fünf Jahre lang zur Disposition des zuständigen Ministers bleiben, während dieser Zeit ihr volles Diensteinkommen einschließlich des bisherigen Wohnungsgeldzuschusses erhalten und nach Ablauf der fünf Jahre, falls ihre Wiederindienststellung nicht erfolgte, in den Ruhestand treten und zwar ohne Rücksicht auf die Dauer der Dienstzeit mit einer Pension in Höhe von $^{45}/_{60}$ des Diensteinkommens. Bei richterlichen Beamten kann gegenwärtig nach § 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes für den Fall einer Veränderung in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke außer der Versetzung nur die Entfernung vom Amte unter Belassung des vollen Gehalts durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden.

Abgesehen von dem Falle einer Neuorganisation der Behörden hat das Gesetz vom 21. Juli 1852 § 87 die einstweilige Versetzung in den Ruhestand unter Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes durch königliche Verfügung für zulässig erklärt hinsichtlich folgender Beamtenkategorien: Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vizepräsidenten, Militärintendanten, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher königlicher

[7]) Vgl. Erk. des Ob.Tr. vom 3. Februar 1879 — J.M.Bl. 1879, S. 106 —.

Polizeibehörden, Landräte, Gesandte und andere diplomatische Agenten. In den neuen Provinzen, wo in noch weiterem Umfange die politische Uebereinstimmung der Beamten mit dem Könige wünschenswert erschien, wurde die Zulässigkeit der einstweiligen Versetzung in den Ruhestand noch ausgedehnt auf die Provinzialsteuerdirektoren, die Oberregierungsräte und Abteilungsdirigenten bei den Regierungen und wirkliche Oberforstmeister, die Oberregierungsräte bei den Provinzialsteuerdirektionen, die Vorsteher der Eisenbahndirektionen einschließlich der unter Staatsverwaltung stehenden Privatbahnen, die Direktoren der Oberbergämter und Vorsitzenden der Bergwerksdirektionen, die Direktoren der höheren Lehranstalten, die Dirigenten der Gestüte und Direktoren der landwirtschaftlichen Lehranstalten, soweit letztere Staatsinstitute sind [8]).

Wartegeldempfänger sollen bei Wiederbesetzung erledigter Stellen, für welche sie sich eignen, vorzugsweise berücksichtigt werden (§ 87 des Ges. vom 21. Juli 1852).

Die Thatsache, daß das Dienstverhältnis der zur Disposition gestellten Beamten fortbesteht, findet ihren Ausdruck darin, daß dieselben ihren letzten Amtstitel mit Hinzufügung einer ihre Stellung zur Disposition andeutenden Bemerkung weiterführen.

III. Während bei der Versetzung statt des bisherigen Amtes ein anderes übertragen, bei der Stellung zur Disposition dem Beamten die Amtsthätigkeit bis zur etwaigen Uebertragung eines neuen Amtes entzogen wird, kann die Amtsthätigkeit auch dem Beamten bis auf weiteres untersagt werden. Dies ist die Suspension. Dieselbe entzieht also dem Beamten nicht das bisher von ihm verwaltete Amt wie die Versetzung und die Stellung zur Disposition, sondern nur die Ausübung des Amtes. Die Entziehung des Amtes kann nur durch einen von der Suspension verschiedenen, besonderen Rechtsakt stattfinden. Erfolgt ein solcher nicht, so tritt mit Aufhebung der Suspension der Beamte in sein bisheriges Amtsverhältnis wieder ein.

Die Suspension eines Beamten vom Amte geschieht kraft des Gesetzes:

1. wenn in dem gerichtlichen Strafverfahren seine Verhaftung beschlossen oder gegen ihn ein noch nicht rechtskräftig gewordenes Urteil erlassen ist, welches auf den Verlust des Amtes lautet oder diesen kraft des Gesetzes nach sich zieht;

---

[8]) Vgl. Verordnung vom 23. September 1867, Art. 6 — G.S. 1867, S. 1617.

2. wenn im Disziplinarverfahren eine noch nicht rechtskräftige Entscheidung ergangen ist, welche auf Dienstentlassung lautet (§ 44 des Ges. vom 7. Mai 1851, § 48 des Ges. vom 21. Juli 1852, § 8 Gerichtsverfassungsgesetz).

In dem ersteren Falle dauert die Suspension bis zum Ablaufe des zehnten Tages nach Wiederaufhebung des Verhaftungsbeschlusses oder nach eingetretener Rechtskraft desjenigen Urteils höherer Instanz, durch welches der angeschuldigte Beamte zu einer anderen Strafe als der bezeichneten verurteilt wird, bei einer Verurteilung zu Freiheitsstrafe bis zur Vollstreckung des Urteils. In dem zweiten Falle bleibt der Beamte suspendiert vom Erlasse des Urteils an bis zur Rechtskraft der in der Disziplinarsache ergehenden Entscheidung. Außerdem kann die Amtssuspension bei nicht richterlichen Beamten von der zur Einleitung der Disziplinarunterſuchung ermächtigten Behörde, bei richterlichen Beamten von dem Disziplinargerichte von Amtswegen nach Vernehmung der Staatsanwaltschaft oder auf deren Antrag verfügt werden, wenn gegen den Beamten ein gerichtliches Strafverfahren eingeleitet, oder die Einleitung der Disziplinarunterſuchung angeordnet wird, oder auch demnächst im ganzen Laufe des Verfahrens.

Im allgemeinen werden die Gehaltsbezüge der Beamten während der Dauer der Suspension beschränkt. Nur in zwei Fällen soll eine Gehaltsverminderung nicht eintreten, nämlich einmal bei der Suspension bis zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe, wenn die Vollstreckung des Urteils ohne Schuld des Verurteilten aufgehalten oder unterbrochen wird, für die Dauer des Aufenthalts oder der Unterbrechung und ferner für die zehn Tage nach Aufhebung des Haftbeschlusses, wenn nicht vor Ablauf derselben die Suspension vom Amte im Wege des Disziplinarverfahrens beschlossen wird. Im übrigen behält der suspendierte Beamte während der Suspension nur die Hälfte seines Diensteinkommens, ohne daß bei der Berechnung die für Dienstunkosten besonders angesetzten Beträge berücksichtigt würden. Der einbehaltene Teil des Diensteinkommens ist zu den Stellvertretungskosten, der etwaige Rest zu den Untersuchungskosten zu verwenden. Einen weiteren Beitrag zu den Stellvertretungskosten braucht der Beamte nicht zu leisten. Die endgiltige Verfügung über das einbehaltene Gehalt wird in verschiedener Weise nach Erledigung des Suspensionsgrundes getroffen. Hat das Verfahren die Entfernung aus dem Amte zur Folge gehabt, so wird der zu den Kosten nicht verwendete Teil des Ein-

kommens dem Beamten nicht nachgezahlt. Bei der Belegung des Beamten mit einer Ordnungsstrafe ist der zurückbehaltene Teil ohne Abzug der Stellvertretungskosten nachzuzahlen, soweit er nicht zur Deckung der Untersuchungskosten und der Ordnungsstrafe erforderlich ist. Die Freisprechung des Beamten endlich hat die vollständige Nachzahlung des einbehaltenen Diensteinkommens zur Folge (§§ 45 ff. des Ges. vom 7. Mai 1851, §§ 49 ff. des Ges. vom 21. Juli 1852, § 8 Gerichtsverfassungsgesetz).

Nicht richterlichen Beamten kann bei Gefahr im Verzuge auch von solchen Vorgesetzten, die eine Suspension zu verfügen nicht berechtigt sind, die Ausübung der Amtsverrichtungen vorläufig untersagt werden (§ 54 des Ges. vom 21. Juli 1852).

IV. Die Pensionierung endlich besteht in der Lösung jeglichen Amtsverhältnisses des Beamten unter Fortdauer des Dienstverhältnisses. Dem pensionierten Beamten liegen alle diejenigen Pflichten ob, welche sich ohne Rücksicht auf ein konkretes Amt unmittelbar aus seiner dienstlichen Stellung ergeben. Insbesondere hat er sich auch weiterhin durch sein Verhalten der Achtung, des Ansehens und des Vertrauens, die sein Beruf erfordert, würdig zu zeigen. Die Verletzung dieser Pflicht wird auch bei pensionierten Beamten im Disziplinarwege geahndet. Außerdem ist der pensionierte Beamte, falls der Grund seiner Pensionierung später fortfällt, zum Wiedereintritt in das Amt verpflichtet. Die Pensionierung bewirkt also keine Lösung des Dienstverhältnisses, sie hebt nur die amtliche Thätigkeit auf.

Die Pensionierung ist nur zulässig bei Beamten, welche ihr Diensteinkommen aus der Staatskasse beziehen, wenn sie nach wenigstens zehnjähriger Dienstzeit infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche ihrer körperlichen oder geistigen Kräfte zur Führung der Amtsgeschäfte dauernd unfähig sind, oder wenn sie auch bei kürzerer Dienstzeit sich ihre Dienstunfähigkeit durch Krankheit, Verwundung oder sonstige Beschädigung bei Ausübung des Dienstes oder aus Veranlassung desselben ohne eigenes Verschulden zugezogen haben. Die Dienstunfähigkeit ist nicht Vorbedingung der Pensionierung bei Staatsministern, welche aus dem Staatsdienste ausscheiden, und bei Beamten, welche das 65. Lebensjahr vollendet haben [9]).

Sucht der dienstunfähige Beamte die Pensionierung nach, so wird

[9]) Pensionsgesetz vom 27. März 1872 § 1, Novelle vom 31. März 1882, Art. I.

dieſelbe entweder vom Könige, wenn von dieſem die Ernennung zu dem zuletzt bekleideten Amte ausgegangen iſt, oder von der zuſtändigen Behörde verfügt. Der Beamte hat jedoch bei Stellung des Penſionierungsantrages den Nachweis zu erbringen, daß eine der geſetzlichen Vorausſetzungen der Penſionierung bei ihm vorliegt. Beantragt dagegen der Beamte die Penſionierung nicht, während die vorgeſetzte Behörde ihn für körperlich oder geiſtig dienſtunfähig hält, ſo tritt ein verſchiedenes Verfahren ein, je nachdem es ſich um nicht richterliche oder um richterliche Beamte handelt. Nicht richterlichen Beamten oder deren nötigenfalls zu beſtellenden Kuratoren wird von der vorgeſetzten Dienſtbehörde unter Angabe des zu gewährenden Penſionsbetrages und der Gründe der Penſionierung eröffnet, daß der Fall der Verſetzung in den Ruheſtand vorliege. Innerhalb ſechs Wochen nach der Eröffnung kann der Beamte ſeine Einwendungen bei der vorgeſetzten Dienſtbehörde anbringen. Iſt dies geſchehen, ſo werden die Verhandlungen dem zuſtändigen Miniſter eingereicht, der, ſofern der Beamte nicht vom Könige ernannt iſt, über die Penſionierung entſcheidet. Gegen die Entſcheidung ſteht dem Beamten binnen vier Wochen nach Empfang derſelben der Rekurs an das Staatsminiſterium zu, doch kann er von dem Miniſter der weiteren Amtsverwaltung ſofort vorläufig enthoben werden. Die Entſcheidung erfolgt, wenn der Beamte vom Könige ernannt iſt, durch dieſen auf Antrag des Staatsminiſteriums, anderenfalls in der Rekursinſtanz durch das Staatsminiſterium (§ 90 des Geſ. vom 21. Juli 1852). Erhebt der Beamte gegen die ihm gemachte Eröffnung innerhalb der ſechswöchigen Friſt keine Einwendungen, ſo wird ebenſo verfügt, als wenn er ſeine Penſionierung ſelbſt nachgeſucht hätte (§ 92 a. a. O.). Das Gleiche findet ſtatt, wenn ein nicht richterlicher Beamter, der das 65. Lebensjahr vollendet hat, ſeine Penſionierung nicht nachſucht (Geſ. vom 31. März 1882).

Ein dienſtunfähiger Beamter, der noch keine Penſionsberechtigung erreicht hat, kann gegen ſeinen Willen nur unter Beobachtung der für die Disziplinarunterſuchung vorgeſchriebenen Formen in den Ruheſtand verſetzt werden. Nur wenn die Gewährung einer Penſion in dem Betrage, wie er ſie nach erreichter Penſionsberechtigung zu beanſpruchen hätte, für angemeſſen erachtet wird, kann die Penſionierung in den gewöhnlichen Formen erfolgen (§ 93 des Geſ. vom 21. Juli 1852).

Auf Univerſitätslehrer finden dieſe Beſtimmungen überhaupt nicht, auf mittelbare Staatsbeamte nur die über die Penſionierung vor er-

reichter Pensionsberechtigung Anwendung, während im übrigen die besonderen kommunalen Ordnungen maßgebend sind (§§ 94—96 a. a. O.).

Richter sollen wider ihren Willen nach § 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes nur aus den Gründen oder in den Formen, welche die Gesetze bestimmen, in den Ruhestand versetzt werden. Beantragt ein Richter seine Pensionierung nicht selbst, obgleich ein Grund zu derselben vorhanden ist, so erfolgt entweder von Amtswegen oder auf Antrag der Staatsanwaltschaft zunächst eine Aufforderung hierzu (§§ 58, 59 des Ges. vom 7. Mai 1851). Erst wenn diese unbeachtet bleibt, wird ein förmliches prozessualisches Verfahren eingeleitet, für welches das Disziplinargericht zuständig ist (§ 60 a. a. O.). In diesem Verfahren müssen die Thatsachen erörtert und festgestellt werden, durch welche die Versetzung in den Ruhestand begründet werden soll. Auch ist der beteiligte Richter zum Schlusse zu vernehmen (§ 61 a. a. O.). Das Disziplinargericht kann dabei Zeugen und Sachverständige zur mündlichen Vernehmung vor sich laden, auch das persönliche Erscheinen des betreffenden Richters unter der Verwarnung anordnen, daß bei seinem Ausbleiben ein Rechtsanwalt zu seiner Vertretung nicht werde zugelassen werden. Hierauf hat das Gericht nach Anhörung der Staatsanwaltschaft darüber Beschluß zu fassen, ob der Fall der Versetzung in den Ruhestand vorliege (§ 62 a. a. O.). Gegen diesen Beschluß ist kein Rechtsmittel zulässig. Bejaht das Disziplinargericht die Notwendigkeit der Pensionierung, so wird der Beschluß dem Justizminister übersandt, welcher das weitere zu veranlassen hat (§ 63 a. a. O.). Uebrigens findet auch alsdann die Versetzung in den Ruhestand nur unter Gewährung der gesetzlichen Pension statt (§ 64 a. a. O.).

Des Nachweises der Dienstunfähigkeit bedarf es nicht bei Staatsministern und bei Beamten über 65 Jahre. Hieraus erwächst für dieselben nicht etwa der Anspruch, jeden Augenblick die Pensionierung zu verlangen, sondern nur ein Recht des Staates, jederzeit eine Pensionierung anzuordnen. Wäre ersteres der Fall, so würde es vollständig unerfindlich sein, weshalb es eines Pensionierungsgesuches des Beamten und einer staatlichen Verfügung auf dasselbe überhaupt bedürfte. Es müßte, da das Alter eines Beamten oder die Ministerstellung desselben notorische oder wenigstens aktenmäßig feststehende Thatsachen sind, die keinen Nachweis erfordern, eine einfache Anzeige des Beamten genügen, daß er nunmehr in den Ruhestand trete [10]).

[10]) So bedarf der Beamte in den Fällen, in denen er zur zeitweisen Unter-

Das A. L.-R. II, 10 § 95 bestimmt aber noch ausdrücklich, daß die Entlassung, welche nach dem landrechtlichen Sprachgebrauche auch den Fall der Pensionierung mit umfaßt, aus erheblichen Gründen verweigert werden darf. Diese Bestimmung ist durch kein späteres Gesetz aufgehoben worden. Sie steht daher, selbst wenn die Praxis eine entgegengesetzte sein sollte, noch heute in Kraft, da dem preußischen Rechte die derogatorische Kraft des Gewohnheitsrechtes unbekannt ist.

Dem Beamten, dessen Versetzung in den Ruhestand verfügt ist, wird das volle Gehalt noch bis zum Ablaufe desjenigen Vierteljahres gezahlt, welches auf den Monat folgt, in dem die schließliche Verfügung über die erfolgte Versetzung in den Ruhestand mitgeteilt worden ist (§ 24 des Ges. vom 27. März 1872).

Die pensionierten Beamten führen ebenso wie die zur Disposition gestellten ihren letzten Amtstitel mit einem ihre Inaktivität andeutenden Zusatze fort[11]).

§ 96. Beendigung des Staatsdienstes.

Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension und Pensionierung beenden nur die konkrete Amtsthätigkeit des Beamten. Sie heben seine bisherigen amtlichen Pflichten auf, um ihm andere zu übertragen oder ihn von jeder Amtspflicht zu befreien. Andererseits kann aber auch nicht nur die konkrete Amtspflicht, sondern das Dienstverhältnis des Beamten überhaupt gelöst werden. Die Aufhebungsgründe sind:

1. Der Tod des Beamten.

2. Die Verurteilung des Beamten durch rechtskräftiges richterliches Erkenntnis zu Zuchthausstrafe, die rechtskräftige Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter oder der bekleideten öffentlichen Aemter lösen das Dienstverhältnis des Beamten von Rechtswegen, ohne daß es eines weiteren Staatsaktes bedarf[1]).

3. Zeitablauf, wenn der Staatsdienst, wie dies bei Ehrenbeamten

---

brechung seiner Amtsthätigkeit berechtigt ist, keines Urlaubs, sondern hat nur die Behinderung und den Grund derselben anzuzeigen. Vgl. § 92.

[11]) Wegen der Staatsminister vgl. § 94 N. 27.

[1]) Str G.B. §§ 31, 33, 35, 36, 81, 83, 84, 87—91, 94, 95, 358.

die Regel ist, nur für die Dauer des zeitlich abgegrenzten Amtes begründet war.

4. Entlassung im Disziplinarverfahren[2]).

5. Einfache Entlassung der auf Widerruf oder Kündigung angestellten Beamten, sowie Entlassung anderer Beamten auf ihren Antrag, dem stattgegeben werden soll, sofern aus der Entlassung nicht ein erheblicher Nachteil für das gemeine Beste zu besorgen ist (§ 95 II, 10 A. L.-R.). Die Entlassung, auch wenn sie mit Willen des Beamten erfolgt, ist kein Vertrag, sondern hat denselben Charakter wie die Bestellung des Beamten[3]).

In allen diesen Fällen hört jegliches dienstliche Verhältnis des Beamten vollständig auf. Der Beamte hat nicht nur keine Amtspflichten, sondern auch keine Dienstpflichten mehr, insbesondere nicht die eines achtungswürdigen Verhaltens außer dem Amte. Jegliches Disziplinarverfahren gegen den aus dem Dienste geschiedenen Beamten ist unzulässig, da die Disziplinarstrafe nur ein Mittel zur Erzwingung der dienstlichen Verpflichtungen bildet, solche aber für den ehemaligen Beamten nicht mehr bestehen. Andererseits hat derselbe auch keinerlei aus dem Dienstverhältnisse entspringende Rechte mehr. Nach Beendigung des Staatsdienstes hören alle vermögensrechtlichen Ansprüche auf, soweit sie nicht etwa während der Dauer desselben schon entstanden waren. Ebenso verliert der aus dem Dienste geschiedene Beamte den mit seinem bisherigen Amte verbundenen Titel, während Beamte, bei denen nur das Amtsverhältnis, aber nicht das Dienstverhältnis aufhört, denselben weiterführen. Wollte man den durch Zeitablauf oder durch Entlassung außerhalb des Disziplinarverfahrens aus dem Staatsdienste geschiedenen Personen die Berechtigung zur Weiterführung ihres bisherigen Amtstitels einräumen, so würde jedes Mittel fehlen, ihnen denselben, was bei zur Disposition gestellten oder pensionierten Beamten möglich ist, wegen achtungswidrigen Verhaltens zu entziehen, da infolge der Lösung jedes Dienstverhältnisses ein Disziplinarverfahren nicht eingeleitet werden darf. Es kann daher den aus dem Staatsdienste geschiedenen Beamten die Berechtigung zur Führung eines Titels nur dann zugesprochen werden, wenn ihnen derselbe bei ihrem Ausscheiden aus dem Dienste besonders verliehen ist.

---

[2]) Vgl. § 93.

[3]) Vgl. § 90.

Ein solcher Titel geht dann allerdings auch nur verloren durch rechtskräftige Verurteilung zur Zuchthausstrafe oder Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte.

Zweiter Abschnitt. Die Verwaltungsorganisation.

Kap. I. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung.

§ 97. Das System der allgemeinen Landesverwaltung.

In dem Königtume vereinigt sich die gesamte Staatsgewalt. Die Person des Königs ist jedoch physisch außer Stande, alle Aufgaben des Staates selbst zu erledigen. Er bedarf dazu besonderer Hilfskräfte. Diese werden ihm gewährt im Systeme der Aemter. Dasselbe ist bereits dem mittelalterlichen Staate bekannt. Den beschränkten Aufgaben des mittelalterlichen Rechtsstaates entspricht es aber, daß sich nur für diejenige Thätigkeit, in der der Staat damals sein einziges Ziel sieht, den Rechtsschutz, ein ausgebildetes Behördensystem vorfindet. Die Gerichte, von Stadt- und Landgerichten bis zu den Hof- und Kammergerichten, sind der Knochenbau der mittelalterlichen Verwaltung. Zum größten Teile ist mit der Gerichtsbarkeit auch noch die Polizei verbunden, da diese, sich lediglich auf die Friedensbewahrung beschränkend, nichts ist als eine bloße Hilfsthätigkeit der Gerichte. Für die ganze übrige Verwaltung, namentlich die des Finanzwesens, fehlt aber im allgemeinen noch ein festes Amtssystem. Die betreffenden Angelegenheiten werden erledigt von denjenigen Einzelpersonen oder Kommissionen, die der Landesherr jeweilig mit der Verwaltung beauftragt. Nach zahlreichen experimentierenden Versuchen bildet sich erst im 16. Jahrhundert für die Verwaltung der Domänen und Regalien, im 17. Jahrhundert für das Intendanturwesen und die Verwaltung der Kriegssteuern ein Behördenorganismus aus. Die verschiedenen Kommissare und Kommissionen erhalten allmählich eine bestimmte örtliche und sachliche Zuständigkeit, indem die früheren Instruktionen beständig wiederholt werden und sich so nach Art des prätorischen Edikts ein fester Rechtszustand herausbildet. Im 18.

Jahrhundert wird dieser Weg weiter verfolgt, so daß im 19. Jahrhundert auf allen Verwaltungsgebieten ein bestimmter Behördenorganismus vorhanden ist.

Durch die staatliche Organisationsgewalt werden Behörden mit ein- für allemal geregelter örtlicher und sachlicher Zuständigkeit gebildet. Damit nimmt der Staat die Hilfe einzelner Personen zur Erfüllung seiner Aufgaben für sich in Anspruch. Er überträgt einer Einzelperson das Recht, ihn innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises den Unterthanen gegenüber zu vertreten. Dies ist die Bedeutung des Amtes. Amt ist also der Inbegriff der einer einzelnen Person überwiesenen Staatsgeschäfte. Ob dieselben in der Handhabung staatlicher Hoheitsrechte oder in einer rein technischen Thätigkeit bestehen, kommt nicht in Betracht. Die Ueberweisung staatlicher Geschäfte an eine Person kann nun aber in zwiefacher Weise stattfinden. Sie kann darin bestehen, daß die mit denselben beauftragte Person allein den Unterthanen gegenüber den Staat vertritt, oder daß sie nur in Gemeinschaft mit anderen Personen in Thätigkeit zu treten berufen ist. Das mit der Ausübung staatlicher Befugnisse betraute Organ wird nun als Behörde bezeichnet. Die Behörde kann also aus einer einzigen Person bestehen, wie dies z. B. bei den Vorstehern der Amtsbezirke der Fall ist, dann fallen Amt und Behörde zusammen, oder, was die Regel bilden wird, aus mehreren Personen, dann ist der jedem Mitgliede zugewiesene Geschäftskreis dessen Amt, die allen Mitgliedern zusammen eingeräumte Zuständigkeit die Behörde. Amt wie Behörde bezeichnen also den Geschäftskreis, das Amt den einer einzelnen Person, die Behörde das für einen bestimmten Geschäftskreis bestellte Organ, mag dieses nun eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit sein.

Besteht eine Behörde aus mehreren Personen, so kann sie derart organisiert sein, daß die mehreren Mitglieder nur als Kollegium Beschlüsse zu fassen befugt sind (Kollegialsystem), oder daß der Chef der Behörde allein entscheidet, die anderen Mitglieder nur als seine Hilfsarbeiter in Thätigkeit treten (Büreausystem). Das preußische Verwaltungsrecht befolgt weder das eine noch das andere System, sondern kombiniert beide mit einander, indem es für einige Behörden die kollegialische, für andere die büreaukratische Organisation wählt. Die Gründe hiefür sind rein politischer Natur. Ob eine Behörde eine

kollegiale oder büreaukratische ist, muß also lediglich aus den Bestimmungen des positiven Rechtes im Einzelfalle entwickelt werden.

Die einzelnen Behörden stehen nicht ohne Vermittlung neben einander. Vielmehr sind den Behörden, welche den unmittelbaren Verkehr des Staates mit seinen Unterthanen zu erledigen haben[1]), andere übergeordnet, deren Hauptaufgabe nicht in der unmittelbaren Erledigung der Verwaltungsgeschäfte, sondern fast nur in der Leitung und Beaufsichtigung der unteren Organe besteht. In der Regel sind auf diese Weise die Behörden der einzelnen Verwaltungszweige mehrfach über einander geschichtet. Die oberste Behörde bildet regelmäßig das Ministerium. Die Chefs der einzelnen Ministerien vereinigen sich zu dem kollegialischen Staatsministerium, in dem sich die Einheit der Staatsverwaltung verkörpert.

So entsteht ein System der Aemter und Behörden von unten herauf, vom Gendarmen und Weichensteller bis zum Ministerium, indem immer die eine Behörde der Aufsicht und Leitung der anderen Behörde untergeben ist. Die Aufsicht kann allerdings in verschiedener Weise ausgeübt werden. Die übergeordnete Behörde kann die untere mit detaillierten Anweisungen entweder allgemein oder für den einzelnen Fall versehen, von Amtswegen die Anordnungen der unteren Behörde abändern oder ganz vernichten, ja die Leitung bis zur eigenen Besorgung der den unteren Behörden übertragenen Geschäfte ausdehnen. Die übergeordnete Behörde kann sich aber auch andererseits darauf beschränken, die ordnungsmäßige Erledigung der Geschäfte durch die unteren Organe zu überwachen und deren Entscheidungen nur dann abzuändern, wenn von einem betroffenen Unterthan oder von einem Organe der Staatsgewalt das Einschreiten der oberen Behörde gefordert wird. Grundsätzlich ist es in das freie Ermessen einer jeden Behörde gestellt, in welcher Form sie ihr Recht der Aufsicht und Leitung auszuüben für angemessen findet. In zahlreichen Fällen hat jedoch eine positive rechtliche Formulierung der Zuständigkeit der übergeordneten Behörden in dem Sinne stattgefunden, daß der Ausübung der Kontrolle gewisse Grenzen gezogen sind.

In ganz besonderem Maße ist dieses Kontrollrecht abgeschwächt worden, soweit es sich um richterliche Behörden handelt. Materiell

[1]) Dieselben werden in mehreren deutschen Partikularrechten treffend als äußere Behörden bezeichnet, dem preußischen Verwaltungsrechte ist jedoch dieser Sprachgebrauch fremd.

sind hier sämtliche Behörden grundsätzlich nur der objektiven Rechtsnorm unterworfen und nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, Anweisungen der vorgesetzten Behörden über die Art und Weise der Entscheidung eines konkreten Falles unbeachtet zu lassen. Die Aufgabe der oberen Behörden beschränkt sich hier darauf, zu kontrollieren, ob die unteren Behörden eine ordnungsmäßige Thätigkeit entwickeln, und auf Anrufen einer Partei oder des Vertreters des öffentlichen Interesses in den vorgeschriebenen prozessualischen Formen die Entscheidung der unteren Behörde abzuändern. Wegen dieser Besonderheiten scheidet man vielfach die richterlichen Behörden aus dem Organismus der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt aus. Ein zwingender Grund ist jedoch hierzu nicht vorhanden. Materiell ist die richterliche Entscheidung von derselben Natur wie die jeder anderen Behörde [2]). Der Unterschied besteht einzig und allein in der besonderen Regelung des Abhängigkeitsverhältnisses der unteren Behörde von der oberen. Diese Thatsache mochte zu einer Sonderung Veranlassung geben, so lange es einzig und allein die Civil- und Strafgerichte waren, die in ihrer amtlichen Thätigkeit vor Eingriffen oberer Behörden in dem konkreten Fall eine gewisse Unabhängigkeit genossen. Dieser Zustand hat aber gegenwärtig längst aufgehört. Die richterliche Unabhängigkeit ist keine Besonderheit der Civil- und Strafgerichte mehr. Die Oberrechnungskammer, deren Funktionen auf ganz anderem Gebiete liegen als die der Gerichte, ist ebenso unabhängig wie diese von jeder übergeordneten Macht. Eine ähnliche Stellung nehmen neuerdings die verschiedenen Verwaltungsgerichte ein. Auch zahlreichen anderen Behörden gegenüber ist der Kontrolle der übergeordneten Organe eine gewisse gesetzliche Schranke gezogen. Ein auf rein logischen Gesichtspunkten beruhender Unterschied zwischen richterlichen und nicht richterlichen Behörden läßt sich daher überhaupt nicht mehr ziehen. Eine Ausscheidung der richterlichen Behörden aus dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung kann daher nach dem bestehenden Rechtszustande nicht weiter als gerechtfertigt erscheinen.

Das System der allgemeinen Landesverwaltung besteht also darin, daß der Staat die Ausübung seiner Rechte bestimmten Organen innerhalb des ihnen überwiesenen örtlichen und sachlichen Geschäftskreises überträgt vorbehaltlich der Aufsicht und Leitung, die der Staat

[2]) Vgl. § 86.

nach Maßgabe der bestehenden Rechtsordnung entweder selbst ausübt[3]) oder durch seine Organe ausüben läßt. Die Behörden sind also keine Rechtssubjekte. Ebenso wenig wie der Bevollmächtigte als solcher dritten Personen gegenüber als Rechtssubjekt in Betracht kommt, sind die Behörden Träger eigener Rechte und Verpflichtungen. Sie vertreten den Unterthanen gegenüber lediglich den Staat. Dieser kann daher auch in den bestehenden Rechtsformen die Zuständigkeit seiner Behörden erweitern, vermindern oder die Behörden ganz aufheben, ohne daß diesen irgend welcher Einspruch zustände.

Der ganze Behördenorganismus wird ferner unterhalten aus den Mitteln des Staates. Es ist außer dem Staate keinerlei Rechtssubjekt vorhanden, welches der Träger dieser finanziellen Verpflichtungen sein könnte. Selbst wo der Staat die Unterhaltung seiner Behörden ganz oder teilweise kommunalen Verbänden aufbürdet[4]), fließt deren Beitrag der Staatskasse zu, und diese hat die finanziellen Lasten zu tragen. Wie aber der Staat seine Unterthanen zu Steuern und Abgaben heranzieht, so kann er auch von einer ihm unterworfenen Korporation finanzielle Leistungen derart verlangen, daß er ihr die Unterhaltung einer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung unmittelbar zuweist. Somit bildet es zwar die Regel, daß der Staat seinen Behördenorganismus selbst unterhält. Es ist aber darin kein wesentliches Merkmal der allgemeinen Landesverwaltung zu erkennen.

§ 98. Das System der Kommunalverwaltung[1]).

Genau das Gegenteil der allgemeinen Landesverwaltung bildet ihrem inneren Wesen nach die Kommunalverwaltung. Allerdings

---

[3]) Vgl. § 76.

[4]) Beispielsweise ist hier zu erinnern an die finanziellen Verpflichtungen der Städte, in denen königliche Polizeidirektionen errichtet sind.

[1]) Vgl. Zachariä §§ 105 ff.; Zöpfl §§ 420 ff.; Held §§ 497 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 408 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. (3. A.), Bd. II[a], S. 521 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (2. A.) Bd 1, S 436 ff.; Gneist, Englisches Verwaltungsrecht (3. A.), Bd 1, S. 303 ff.; Selfgovernment S. 882 ff.; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil 1, Abt 2; Laband, St.R. Bd. 1, S. 98 ff und in Marquardsens Handbuch Bd 2, Abt. 1, S. 21 ff., O. Mayer, Franz. Verwaltungsrecht S. 426; Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Hirths Ann. 1883, S. 266 und Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg 1886.

handelt es sich auch hier um die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch besondere Organe innerhalb der ihnen zugewiesenen örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Der Unterschied besteht aber darin, daß hier die Behörden nicht unmittelbare Organe des Staates sind, der Staat vielmehr die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben auf selbstständige Korporationen überträgt, die ihrerseits ihre Organe handeln lassen.

Man hat das Wesen der kommunalen Verbände darin sehen wollen, daß sie, zum Teil älter als der Staat selbst, eine von diesem unabhängige Existenz führen und eigene Aufgaben erfüllen, aber zugleich notwendige Glieder des Staatsorganismus bilden. Sie sollen also in sich eine doppelte Eigenschaft verbinden, einerseits Organismus für sich, um ihrer selbst willen existierende Persönlichkeit mit selbstständigem Lebensberufe, nicht bloß Staatsanstalt, und andererseits Glied des Staates, Mitträger der Staatspersönlichkeit sein[2]).

Diese Auffassung erscheint falsch. Der Kommunalverband kann begrifflich keine vom Staate unabhängige Existenz haben. Das Alter des Stammbaums kann doch wohl für das Wesen eines Rechtsinstituts nicht ernstlich in Betracht kommen. Es mag sein, daß bisweilen Genossenschaften, aus denen sich später kommunale Verbände entwickelten, früher bestanden als der Staat, obgleich auch dies für den brandenburg-preußischen Staat eine historische Unwahrheit ist[3]). Aber selbst wenn es solche Genossenschaften vor Existenz des Staates gegeben haben sollte, so waren sie doch damals noch keine Kommunalverbände. Der Ausspruch des Aristoteles, daß der Staat älter sei als die Bürger, weil das Ganze früher existieren müsse als seine Teile, trifft auch hier zu. Es konnten Menschen existieren, ehe es Staaten gab, aber keine Bürger oder nach heutiger Auffassung Unterthanen, es konnten Genossenschaften von Menschen zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben bestehen, aber keine Kommunalverbände.

---

[2]) So Gerber, S. 63; Gierke Genossenschaftsrecht S. 782; H Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 441; Rosin in Hirths Ann. S. 291 und Recht der öffentl. Genossenschaft, S. 41; L. v. Stein a. a. O. Eine Polemik mit den weiteren geistvollen Ausführungen L. v. Steins über das Wesen des Kommunalverbandes erscheint hier ausgeschlossen, da dieselben nicht dem positiven Rechte, sondern der Politik angehören, insbesondere eng zusammenhängen mit der für das preußische Recht nicht zu billigenden Lehre Steins von der vollziehenden Gewalt.

[3]) Vgl. über die Begründung der Dörfer, der Städte, der Kreise die Ausführungen in meiner Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 6 ff., 39 ff. 237 ff.

Dies ergiebt sich mit Notwendigkeit aus folgender Erwägung. Unbestritten gehört es zum Wesen des Kommunalverbandes, daß er der Träger selbstständiger Rechte und Pflichten, also eine juristische Person, eine Korporation ist. Mag man nun hinsichtlich der Konstruktion der juristischen Person einer Theorie folgen, welcher man will, soviel ist zweifellos, daß sie ein Erzeugnis des Rechts ist. Dieses ist aber nur denkbar innerhalb des Staates. Allein dieser kann auch die juristische Persönlichkeit verleihen, sei es, daß er dies in abstrakter Form thut und in dem objektiven Rechte ausspricht, er wolle unter gewissen Voraussetzungen eine Genossenschaft als Korporation anerkannt wissen, sei es, daß er die Korporationsrechte im konkreten Falle unmittelbar verleiht. Die juristische Persönlichkeit ist jedem Kommunalverbande notwendig, dieselbe kann aber nur vom Staate verliehen werden, folglich hat der Kommunalverband keine vom Staate unabhängige, sondern nur eine von diesem abgeleitete Existenz. Er besteht nur, weil der Staat es will, und solange er es will. Er ist also mit einem Worte einzig und allein Staatsanstalt und nichts als Staatsanstalt.

Jeder Kommunalverband ist eine Korporation, der Träger eigener Rechte und Pflichten, wobei aus allgemeinen Gründen [4]) allerdings jeder Gedanke an ein subjektives Recht des Kommunalverbandes gegen den Staat fernzuhalten ist [5]). Damit ist der Gattungsbegriff gegeben, jeder Kommunalverband ist eine Korporation, aber nicht jede Korporation ein Kommunalverband. Wodurch unterscheidet sich nun der Kommunalverband von anderen Korporationen, von Aktiengesellschaften, Kirchen, Gewerkschaften? [6])

[4]) Vgl. § 46.

[5]) Unzutreffend ist daher die Ausführung bei O. Mayer, Franz. Verwaltungsrecht S. 429, die Selbstverwaltungskörper besäßen abgeschlossene Willensherrschaften gegenüber dem Staate gleich den subjektiven Rechten des Civilrechts. Die juristische Unmöglichkeit eines solchen Verhältnisses ergiebt sich aus den allgemeinen Erörterungen in § 46. Mayer erkennt selbst an, im Hintergrunde stehe immer die Freiheit des souveränen Gesetzes, welches Einzeleingriffe machen wie die bestehende Ordnung überhaupt ändern könne. Da das Gesetz auch nach französischem Rechte doch nichts anderes ist als Staatswille, so widerlegt er damit seine eigene Theorie von den subjektiven Rechten der Kommunalverbände.

[6]) Rosin a. a. O. nimmt als Mittelglied zwischen Korporation und Kommunalverband noch die öffentliche Genossenschaft an Dasselbe erscheint bei den obigen Deduktionen entbehrlich. Es erübrigt sich daher auch hier ein weiteres Eingehen auf die Rosinsche Charakterisierung der öffentlichen Genossenschaft.

Die herrschende Ansicht nimmt an, daß das Wesentliche des Kommunalverbandes in der Erfüllung eigener Aufgaben bestehe. Jede Persönlichkeit habe einen eigenen Lebenszweck, aus der Persönlichkeit des Kommunalverbandes folge also, daß er besondere, von denen aller anderen Personen verschiedene Aufgaben haben müsse. So kommt man zu dem Ergebnisse: „Der Gemeinde einerseits eine eigene Persönlichkeit und damit einen eigenen Lebenszweck auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts zuschreiben und andererseits annehmen, daß dieselbe Hoheitsrechte nur im Namen des Staates ausübe, ist ein vollendeter Widerspruch“ [7]). Es ist jedoch zu leugnen, daß der eigene Lebenszweck das juristische Merkmal der Persönlichkeit ist. Der Zweck ist maßgebend für den Gesetzgeber bei Gestaltnng eines Rechtsinstituts. Ist dasselbe aber einmal vorhanden, so kommt für die Rechtsanwendung das Zweckmoment nicht weiter in Betracht. Der eigene Lebenszweck als Kennzeichen der Persönlichkeit kann daher vielleicht für die Philosophie oder die Politik in Betracht kommen, juristisch ist es der Persönlichkeit nur charakteristisch, daß sie Trägerin eigener Rechte und Pflichten sein kann. Aber selbst wenn man sich statt auf den juristischen auf den philosophischen Standpunkt stellen wollte, so ist nicht abzusehen, weshalb es nicht eigener Lebenszweck einer Persönlichkeit sein könnte, die Aufgaben einer anderen Person teilweise zu erfüllen. Ist doch ein solches Verhältnis selbst bei natürlichen Personen nichts ungewöhnliches. Aus dem Wesen der Persönlichkeit läßt sich also nichts für das des Kommunalverbandes folgern [8]).

Der Kommunalverband einzig und allein erfüllt für einen bestimmten territorialen Bezirk Aufgaben, die nach heutiger Rechtsanschauung dem Staate obliegen und bedient sich dazu der Herrschaftsmittel des Staates.

Mag man eine kommunale Aufgabe nehmen, welche man will,

---

[7]) Rosin in Hirths Ann. 1883, S. 291.

[8]) Den besten Beweis für die Unhaltbarkeit ihrer Theorie liefern H. Schulze und Rosin selbst, indem sie die Ortspolizei für einen wesentlichen Bestandteil der kommunalen Verwaltung erklären, unbekümmert um die Bestimmungen des positiven preußischen Rechts. Man sollte doch meinen, ein Rechtsinstitut sei nur zu charakterisieren auf Grund der Bestimmungen des positiven Rechts. Dagegen behaupten, ein positiver Rechtssatz widerspreche der Natur eines Rechtsinstituts, ist ein Widerspruch in sich selbst. Liegt ein solcher Zwiespalt wirklich vor, so hat man es nicht mehr mit einem Rechtsinstitute, sondern mit einem Gebilde der Philosophie zu thun.

stets wird es sich finden, daß die betreffende Obliegenheit, wie z. B. die Verwaltung der Schulen, die Unterhaltung von Straßen, auch vom Staate erfüllt wird, daß es sich also nicht um ausschließliche Aufgaben des Staates oder der Gemeinde handelt, oder daß sie doch, wie z. B. die Armenpflege, auch vom Staate erfüllt werden könnte, ohne daß das Wesen des Staates oder der Gemeinde ein anderes würde. Angesichts dieser Thatsache behaupten wollen, die Kommunalverwaltung habe eigene, vom Staate verschiedene Lebensaufgaben, heißt vom Standpunkte einer rechtsphilosophischen Theorie aus sich mit den vorhandenen Rechtszuständen in den denkbar größten Widerspruch setzen. Der Kreis der kommunalen Aufgaben kann weiter oder enger gezogen sein. Besonders den mittelalterlichen Kommunalverbänden eigentümlich war es, daß sie die staatlichen Aufgaben im weitesten Umfange erfüllten, ja den Staat auf den meisten Gebieten des öffentlichen Lebens geradezu ersetzten. So waren in den Städten nicht nur wie heute die Wohlfahrtspflege, sondern auch Sicherheitspolizei und Gerichtsbarkeit Sache der städtischen Korporationen, die hierbei außerdem durch staatliche Rechtsnormen fast gar nicht beengt waren. Erst in diesem Jahrhundert sind die Gerichtsbarkeit und fast durchweg die Sicherheitspolizei den kommunalen Verbänden entzogen, so daß deren Thätigkeit sich gegenwärtig im allgemeinen auf die Wohlfahrtspflege beschränkt. Der Umfang der kommunalen Thätigkeit ist also gleichgiltig, es handelt sich aber stets um staatliche Aufgaben.

Bei Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben bedient sich der Kommunalverband derselben Mittel wie der Staat selbst, der thatsächlichen Anordnung und nötigenfalls des obrigkeitlichen Zwanges. Die Mittel jeder anderen Korporation sind entweder beschränktere oder weitergehende. Das Verhältnis der privatrechtlichen Korporation zu ihren Mitgliedern ist kein Herrschaftsverhältnis, sondern ein obligatorisches Vertragsverhältnis. Sie hat daher nur diejenigen Zwangsmittel gegen ihre Mitglieder, welche sich aus dem obligatorischen Verhältnisse ergeben. Die Kirchen können zwar gleich den kommunalen Verbänden auf Grund eines ausdrücklichen oder stillschweigenden Zugeständnisses des Staates ebenfalls ein Herrschaftsrecht über ihre Mitglieder ausüben. Außerdem steht aber den Kirchen noch ein weiteres Zwangsmittel zu Gebote, welches keine weltliche Macht, selbst der Staat nicht, besitzt, der Gewissenszwang. Sie können ihren unbotmäßigen Mitgliedern den Himmel verschließen. Allein bei den kommunalen Ver-

bänden decken sich die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Art nach vollständig mit denen, welche dem Staate zur Verfügung stehen. Es ist einzig und allein der obrigkeitliche Zwang. Dieses Herrschaftsrecht beschränkt sich aber ebenso wenig wie beim Staate auf die Angehörigen des Gemeinwesens, es erstreckt sich auf alle diejenigen, welche in dem Gebiete des Kommunalverbandes ihren Aufenthalt oder eine gewerbliche Niederlassung haben, auch wenn sie nicht Mitglieder der kommunalen Korporation sind.

Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben seitens der Korporation erfolgt aber durch die für die Korporation bestellten Organe derselben und aus den Erträgen des Korporationsvermögens. Der Kommunalverband kann schon deshalb die ihm gestellten Aufgaben nicht selbst lösen, weil er bloß juristische Person ist. Er bedarf daher, um zu handeln, besonderer Behörden. Die Mitglieder der Korporation bestellen in der Regel deren Organe selbst nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen, die namentlich in zahlreichen Fällen eine Bestätigung der gewählten Personen seitens des Staates oder staatlicher Behörden erfordern. Bisweilen findet aber auch eine direkte Ernennung der Korporationsorgane durch den Staat statt. Die Kommunalbeamten sind Organe der Korporation, diese ist aber bestimmt zur Erfüllnng staatlicher Aufgaben, folglich erfüllen die Korporationsbeamten mit den Aufgaben der Korporation mittelbar Aufgaben des Staates, sie sind und heißen mittelbare Staatsbeamte. Bei Lösung seiner Aufgaben bedient sich weiter der Kommunalverband eigener Geldmittel. Der Haushaltsetat der Kommune ist von dem des Staates verschieden. Die Korporation ist Trägerin eigener Vermögensrechte und Pflichten. Sie besitzt ein eigenes Vermögen, dessen Eigentümerin sie und nicht der Staat ist. Soweit dieses Vermögen nicht ausreicht, schreibt die Korporation selbst nach Maßgabe der in dieser Beziehung vom Staate erlassenen Rechtsnormen Abgaben von den in ihrem Machtbereiche befindlichen Personen aus. Auch diese Leistungen fließen in die Kasse der Korporation. Selbst wenn der Staat den Kommunalverbänden für gewisse Zwecke unmittelbar Zuschüsse leistet, bleibt die Kommunalverwaltung eine Verwaltung aus den Mitteln der Korporation. Denn der Staat zahlt keinem mittelbaren Beamten seine Besoldung aus, er unterhält kein Gemeindehaus oder Büreau, er gewährt nur der Kommunalkasse eine Geldsumme, und diese trägt ihrerseits sämtliche Kosten der kommunalen Verwaltung. Ist es bei der

allgemeinen Landesverwaltung zwar das regelmäßige, aber doch nicht das notwendige Verhältnis, daß ihre Kosten von der Staatskasse getragen werden, so erscheint es für die Kommunalverwaltung notwendig, daß sie aus den Mitteln der Korporation geführt wird. Die Kommunalverwaltung muß stets auch finanziell Kommunallast sein.

Hiermit ist das Wesen der kommunalen Verwaltung erschöpft und charakterisiert. Die Kommunalverwaltung ist also die Erfüllung staatlicher Aufgaben in einem gewissen Gebiete mit den Herrschaftsmitteln des Staates seitens der Korporation durch deren Organe und aus dem Vermögen derselben nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen. Alles andere, was man sonst noch der Kommunalverwaltung wesentlich erklärt hat, kommt nicht weiter in Betracht.

Insbesondere ist hiernach gleichgiltig die größere oder geringere Selbstständigkeit der kommunalen Verwaltung. Im Mittelalter war nicht nur der Umfang der kommunalen Thätigkeit ein so bedeutender, daß dieselbe die Staatsthätigkeit vielfach vollständig ersetzte, auch die staatliche Aufsicht war bei der Schwäche der mittelalterlichen Staatsgewalt so wenig angespannt, daß die Kommunalverwaltung sich ganz selbstständig entwickeln konnte. Die absolute Monarchie des 17. und 18. Jahrhunderts ließ zwar den Umfang der Kommunalverwaltung im ganzen und großen unberührt, dehnte aber die staatliche Aufsicht so weit aus, daß sie nicht nur zur eigenen Leitung, sondern selbst zur eigenen Handhabung der Verwaltung sich ausbildete, während die Kommunalbehörden zu ausführenden Organen der unmittelbaren Staatsbehörden herabgedrückt wurden. Diese Ausdehnung des staatlichen Aufsichtsrechtes war unumgänglich notwendig, da die Kommunalverbände noch mit staatlichen Aufgaben, wie Sicherheitspolizei und Gerichtsbarkeit, befaßt waren, auf deren einheitliche Handhabung der Staat nie verzichten kann. Den richtigen Mittelweg schlug hier zuerst die Stein'sche Städteordnung von 1808 ein. Dieselbe beschränkte die kommunalen Aufgaben der Gemeinde auf die Wohlfahrtspflege, entzog ihnen dagegen Gerichtsbarkeit und Polizei und übertrug diese auf unmittelbare Staatsbehörden. Innerhalb des ihnen verbliebenen Geschäftskreises konnte nunmehr den Gemeinden eine freiere Bewegung eingeräumt, und das staatliche Aufsichtsrecht auf gewisse Punkte beschränkt werden. Der allzugroßen Abschwächung des staatlichen Aufsichtsrechtes trat zwar die spätere Gesetzgebung wieder entgegen. Die neuere Verwaltungsgesetzgebung hat dasselbe jedoch auch auf einen

einheitlichen juristischen Standpunkt zurückgeführt. Grundsätzlich sorgt die staatliche Aufsicht nur dafür, daß die Kommunalverwaltung die gesetzlichen Schranken innehält, sie kümmert sich abgesehen von einzelnen gesetzlich fixierten Ausnahmefällen nicht darum, ob eine Verwaltungsmaßregel im konkreten Falle zweckmäßig ist oder nicht. Soweit hiernach eine kommunale Verwaltungsmaßregel von einem staatlichen Aufsichtsorgan wegen Rechtswidrigkeit beanstandet wird, steht hiergegen der Korporation die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu.

Das Aufsichtsrecht selbst liegt schon darin ausgesprochen, daß alle Kommunalverwaltung eine Verwaltung nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen ist, der Staat aber stets die Ausführung derselben überwachen muß. In welcher Weise dieses Aufsichtsrecht auszuüben ist, ergiebt sich aber nicht aus dem Wesen der kommunalen Verwaltung, sondern nur aus den Bestimmungen des positiven Rechts.

Die Kommunalverwaltung hat man nun vielfach identifiziert oder in Beziehung gesetzt mit der Selbstverwaltung. Der Begriff der Selbstverwaltung ist im Anschlusse an das englische Selfgovernment besonders entwickelt worden in den Schriften Gneist's über englisches Verwaltungsrecht. Nach ihm ist Selbstverwaltung „eine innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuer." Offenbar begreift die Selbstverwaltung hiernach teils mehr teils weniger als die Kommunalverwaltung. Sie umfaßt auch diejenigen Fälle, in denen eine Verwaltung durch Ehrenämter nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung stattfindet, und sie würde diejenigen Fälle nicht umfassen, in denen die Kommunalverwaltung durch besoldete Beamte geführt wird. Je nachdem die Selbstverwaltung allgemeine Landesverwaltung oder Kommunalverwaltung ist, bezeichnet sie Gneist als obrigkeitliche oder als wirtschaftliche Selbstverwaltung. Der gemeinsame Grundzug beider ist also die Verwaltung durch Ehrenämter. Indem Gneist aber selbst unausgesetzt wiederholt, daß alle Aemter der Selbstverwaltung den reinen Amtscharakter haben, daß die Ehrenbeamten *rechtlich* den Berufsbeamten gleichstehen, erklärt er, daß auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung ein rechtlicher Unterschied zwischen obrigkeitlicher Selbstverwaltung und der Verwaltung durch berufsmäßige Beamte nicht besteht. Der Unterschied ist kein rechtlicher, sondern ein politischer, und ebenso ist das, was obrigkeitliche und wirtschaftliche Selbstver-

waltung mit einander gemein haben, ein politisches, kein rechtliches Moment. Aus allen Gneist'schen Schriften ergiebt sich, daß er mit dem Worte „Selbstverwaltung" nie etwas anderes verbindet oder verbunden hat als einen rein politischen Begriff.

Bei der herrschenden Vermengung von Staatsrecht und Politik fühlte man sich aber sehr bald gedrungen, das Wort „Selbstverwaltung" auf das juristische Gebiet zu übertragen. Dabei mußten sich sofort unermeßliche Schwierigkeiten ergeben. Nach der Gneist'schen Definition haben juristisch obrigkeitliche und wirtschaftliche Selbstverwaltung absolut nichts mit einander gemein, und gleichwohl mühte man sich, für beide einen einheitlichen juristischen Begriff zu entdecken [9]). Daß diese Quersprünge aus dem Gebiete der Politik in das des Staatsrechts ihr Ziel verfehlen mußten, ist selbstverständlich. Man mußte für die juristische Begriffsbestimmung einen anderen Ausgangspunkt wählen als für die politische.

Einen Versuch hierzu macht H. Schulze [10]), indem er dem englischen Begriffe der Selbstverwaltung einen deutschen gegenüberstellt und letzteren identifiziert mit der Kommunalverwaltung. Dieser Ausgangspunkt ist diskutierbar, nur mit der Maßgabe, daß der sogenannte englische Begriff gar kein Rechtsbegriff ist und nach den Gneist'schen Ausführungen nie hat sein sollen. Allein man muß sich doch fragen, wozu die Verpflanzung der Selbstverwaltung auf das juristische Gebiet dienen soll, wenn damit nichts anderes erreicht wird als die Ersetzung des völlig klaren und unzweideutigen Wortes „Kommunalverwaltung" durch „Selbstverwaltung."

Einen zweiten Versuch der juristischen Konstruktion hat Laband [11]) unternommen. Derselbe verwirft die Gneist'sche Auffassung der Selbstverwaltung als eines Zwischenbaues zwischen Staat und Gesellschaft, da die Gesellschaft kein Begriff des Staatsrechts, sondern der Politik sei. Staatsrechtlich könne es sich nicht handeln um einen Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft, sondern zwischen Staat und Unterthanen. Selbstverwaltung sei demnach diejenige obrigkeitliche Verwaltung, welche nicht durch Behörden und Beamte des Staates, sondern durch ihm zwar untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises

[9]) Vgl. über diese Versuche die betreffenden Ausführungen bei Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. 1, S. 96 ff.

[10]) H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1, S. 438.

[11]) A. a. O. Bd. 1, S. 98 ff.

selbstständige Korporationen oder Einzelpersonen versehen werde. Diese Auffassung hat in der Litteratur ziemlich allgemeinen Anklang gefunden [12]). Bei jener Begriffsbestimmung bleibt aber zunächst unklar, was „innerhalb ihres Wirkungskreises selbstständig" bedeuten soll. Innerhalb seines Wirkungskreises selbstständig ist zweifellos auch jeder Richter, und doch wird die Selbstverwaltung der Staatsverwaltung gegenübergestellt. Aus den Beispielen geht hervor, was mit der Selbstverwaltung gemeint ist, Verwaltung durch Städte, Landgemeinden, Patrimonial- und Standesherren, also, wenn man von der für das heutige Staatsrecht nicht mehr in Betracht kommenden guts- und standesherrlichen Verwaltung absieht, nichts anderes als die Kommunalverwaltung. Dieser Begriff wird aber getrübt durch fremde Bestandteile, wie Selbstständigkeit und Einzelpersonen, weil sonst der Begriff der Selbstverwaltung nicht für die juristische Konstruktion des Reichsstaatsrechts verwertbar gewesen wäre. Ist aber Selbstverwaltung nichts anderes als Kommunalverwaltung, so kann jenes Wort für das Staatsrecht überhaupt entbehrt werden.

So wertvoll daher das Wort Selbstverwaltung für die Politik sein mag, wenn man im ursprünglichen Gneist'schen Sinne einen festen Begriff damit verbindet, so schädlich wirkt es im Staatsrechte, wo es entweder überhaupt keinen Begriff oder den der Kommunalverwaltung bezeichnet, unter allen Umständen aber einen verwirrenden Einfluß ausübt.

§ 99. Die Verknüpfung der allgemeinen Landesverwaltung mit der Kommunalverwaltung.

Alle staatlichen Aufgaben werden gelöst durch die allgemeine Landesverwaltung oder durch die Kommunalverwaltung, alle Staatsverwaltung ist entweder eine unmittelbare oder eine mittelbare. Diese Einteilung ist in jeder Beziehung erschöpfend, es giebt kein drittes Verwaltungssystem.

Die Grenze zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsver-

[12]) So bei Zorn, St.R. § 5; Ulbrich in Grünhuts Ztschr Bd 9, S 14 ff; Gareis, Allg. St.R. § 32; Gaupp, Württ St.R. ≥ 27 Vgl jedoch besonders den angeführten Aufsatz von Rosin a. a. O., der S. 309 für Selbstverwaltung im staatsrechtlichen Sinne erklärt die Anerkennung eines nicht sou eränen politischen Gemeinwesens durch das souveräne als verwaltende Rechtspersönlichkeit.

waltung, allgemeiner Landesverwaltung und Kommunalverwaltung kann nur verschieden gezogen sein, bisweilen überwiegt das eine, bisweilen das andere System. Maßgebend hierfür ist der soziale und wirtschaftliche Zustand, der in dem positiven Rechte seinen Ausdruck findet, es sind also Gründe der Politik, nicht des Rechtes. Je weiter die Staatseinheit durchgeführt ist, um so mehr tritt die Verwaltuug der kommunalen Verbände in den Hintergrund, besonders wenn der Staat den Kreis seiner Aufgaben ziemlich enge zieht. Der starken Entwicklung der Staatsgewalt in England während des Mittelalters entsprach es, daß die kommunale Verwaltung des altenglischen Staates bedeutungslos erscheint. Selbst diejenigen Verwaltungszweige, die nach unserer Auffassung Gegenstand der Kommunalverwaltung sein müssen, wie Armen- und Wegeangelegenheiten, folgten in England dem Systeme des obrigkeitlichen Selfgovernment, also der allgemeinen Landesverwaltung. Umgekehrt war die Entwicklung auf dem Kontinente. Die Schwäche der mittelalterlichen Staatsgewalt nötigte hier zur Ueberlassung der Verwaltung an lokale Gewalten im umfassendsten Maße. Fast die gesamte Verwaltung unterster Instanz war hier Kommunalverwaltung, so daß für die unmittelbare Staatsverwaltung nichts übrig blieb. Erst die neueste Zeit, das 19. Jahrhundert, hat bezüglich der Verteilung der Staatsaufgaben zwischen allgemeiner Landesverwaltung und Kommunalverwaltung eine Annäherung des altenglischen und des altkontinentalen Systems herbeigeführt, so daß gegenwärtig beide einander im wesentlichen gleichstehen. In England hat in ausgedehntester Weise eine Uebertragung der Staatsaufgaben auf kommunale Verbände stattgefunden, das System der Boards verdrängt mehr und mehr das der obrigkeitlichen Selbstverwaltung. Dagegen hat auf dem Kontinente der Staat den Kommunalverbänden zahlreiche Geschäftszweige, besonders Gerichtsbarkeit und Polizei entzogen und in unmittelbare Staatsverwaltung genommen. Im übrigen muß es der Darstellung der Einzelgebiete der Verwaltung überlassen bleiben, die Gegenstände der allgemeinen Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung zu bezeichnen.

Mochte nun auch in früherer Zeit das System der allgemeinen Landesverwaltung oder das der Kommunalverwaltung überwiegen, jedenfalls standen beide Systeme sich schroff gegenüber, eine Vereinigung derselben und ein allmählicher Uebergang von dem einen zum anderen fand nirgends statt. Diese zu erreichen, blieb erst dem

brandenburg-preußischen Staate vorbehalten. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung sind begrifflich scharf von einander getrennt, sie können daher auch praktisch nicht vermengt werden. Wohl aber war es möglich, die Organe der Korporationen auch für die allgemeine Landesverwaltung heranzuziehen und auf diese Weise gleichsam eine Personalunion der Aemter herzustellen. Die Gründe für diese Verbindung waren durchaus politische. Es sollte auf den Verwaltungsgebieten, die der Staat seiner unmittelbaren Verwaltung vorbehalten und nicht den Kommunalverbänden überlassen wollte, gleichwohl die Sachkenntnis der kommunalen Organe dem Staate unmittelbar dienstbar gemacht, und gleichzeitig der Staatshaushalt entlastet werden, indem der Staat kein besonderes Personal zu unterhalten brauchte.

Zum ersten Male wurde diese Verbindung durchgeführt unter dem großen Kurfürsten in der brandenburgischen Kreisverfassung. Die Organe der ständischen Kreiskorporationen wurden die Organe des Staates für dessen Polizei- und Steuerverwaltung [1]). Dies blieb aber immer nur eine vereinzelte Erscheinung. In bewußterer Weise wurde der Versuch einer organischen Verbindung unternommen in der Stein'schen Städteordnung von 1808, wo es in § 106 heißt: „Dem Staate bleibt vorbehalten, in den Städten eigene Polizeibehörden anzuordnen oder die Ausübung der Polizei dem Magistrate zu übertragen, der sie sodann vermöge Auftrags ausübt. So wie die besonderen Polizeibehörden, welche in den Städten angeordnet werden, unter den oberen Polizeibehörden stehen, so steht auch der Magistrat, welcher die Polizei vermöge Auftrags erhält, unter diesen höheren Behörden rücksichtlich alles dessen, was auf die Polizeiübung Bezug hat. Die Magistrate werden in dieser Hinsicht als Behörden des Staates betrachtet." Diesem Vorbilde folgten die späteren preußischen Städteordnungen und die Gemeindeordnungen vieler anderen deutschen Staaten. Endlich hat die neuere preußische Reformgesetzgebung auf dem Gebiete der inneren Verwaltung diese Vereinigung beider Systeme verallgemeinert und von der Ortsgemeinde bis herauf zu der Provinz eine organische Verbindung der allgemeinen Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung in denselben Organen hergestellt.

Wodurch unterscheidet sich nun die durch kommunale Organe

---

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 267.

ausgeübte Landesverwaltung von der Kommunalverwaltung? Beide werden zunächst aus den Mitteln der kommunalen Korporation geführt. Ein entscheidendes Kriterium ist aus dieser Thatsache nicht zu gewinnen. Denn es war zwar die Führung der Verwaltung aus den Korporationsmitteln als wesentliches Merkmal der Kommunalverwaltung zu betrachten. Dagegen war es für die unmittelbare Staatsverwaltung nicht notwendig, daß sie aus Staatsmitteln geführt wurde, die finanzielle Last konnte auch auf kommunale Verbände abgewälzt werden. Weiterhin kommt es zweifellos nicht an auf die Gegenstände der Verwaltung. Weder aus dem Begriffe der allgemeinen Landesverwaltung noch aus dem der Kommunalverwaltung ergiebt sich, was ihre Gegenstände sind. Speziell die Polizei war bis 1808 Gegenstand der Kommunalverwaltung und sollte nunmehr durch kommunale Behörden nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung ausgeübt werden. Gleichgiltig ist ferner die Art und Weise der Uebertragung der Verwaltung. Alle Aufgaben der Kommunen sind Staatsaufgaben, ein eigenes Recht der Kommunalverbände auf ihre Verwaltung existiert nicht, der Staat hat sie ihnen gegeben, er kann sie ihnen auch jederzeit wieder entziehen. Es kommt auch nicht darauf an, ob die Uebertragung generell durch allgemeine Rechtsnorm oder für jeden Fall besonders erfolgt. Die Worte der Städteordnung von 1808 könnten allerdings zu dieser Annahme verleiten, in der späteren Gesetzgebung findet aber die Uebertragung ganz generell statt, ohne daß es für den einzelnen Fall eines speziellen staatlichen Aktes bedürfte.

Das entscheidende Moment ist es, daß der Staat die Erfüllung seiner Aufgaben nicht der kommunalen Korporation zur Erledigung durch ihre Organe, sondern den jeweiligen Korporationsorganen unmittelbar überträgt. Es fällt also jede Beteiligung der Korporation als solcher fort. Der Kommunalverband ist ja aber auch doch nur thätig durch seine Organe. Man könnte meinen, die Uebertragung der Verwaltung auf den Kommunalverband sei völlig identisch mit der auf die jeweiligen Organe der Korporation. Die rechtliche Verschiedenheit kommt jedoch zur praktischen Geltung bei Handhabung der staatlichen Aufsicht.

Die Staatsaufsicht über die Kommunalverwaltung wird grundsätzlich nur geübt zwecks Einhaltung der Gesetzlichkeit der Verwaltung. Den Kommunalbehörden ist sogar ein Verwaltungsstreitverfahren eröffnet, wenn sie glauben, daß die unmittelbaren Staatsbehörden durch

Beanstandung kommunaler Verwaltungsmaßregeln diese ihre Aufsichtsbefugnis überschritten haben. Soweit es sich aber um die allgemeine Landesverwaltung handelt, tritt je nach Beschaffenheit der Sache das gewöhnliche Subordinationsverhältnis der Behörden ein, wie es sonst auf den entsprechenden Verwaltungsgebieten Platz greift. Hierin liegt die praktische Bedeutung der Frage, ob eine Kommunalbehörde im konkreten Falle Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung oder der Kommunalverwaltung versieht.

Allerdings mußte die Art und Weise der Gestaltung des Aufsichtsrechts sowohl für das Wesen der allgemeinen Landesverwaltung wie für das der Kommunalverwaltung gleichgiltig betrachtet werden. Es ist also auch nicht die Verschiedenheit der staatlichen Aufsicht für die Frage entscheidend, ob das eine oder das andere System bei einer Verwaltung durch Kommunalbehörden vorliegt. Der Unterschied beruht einzig darauf, daß es sich in dem einen Falle um eine Verwaltung der Korporation vermittels ihrer Organe, in dem anderen um eine Verwaltung der Korporationsorgane handelt, und aus dieser Thatsache ergiebt sich die abweichende Gestaltung des Aufsichtsrechtes.

Kap. II. Die Städteverfassungen*).

§ 100. Geschichtliche Entwicklung der Städteverfassungen[1]).

Bis zum Jahre 1808 beruhten die Rechtsverhältnisse der Städte nicht auf einem allgemeinen Gesetze, sondern auf einzelnen, für jede

*) Vgl. Zachariä Bd. 1 §§ 105 ff.; Zöpfl Bd. 2 §§ 420 ff.; Gerber §§ 20 ff.; Held, System Bd. 2 §§ 497 ff.; Grotefend §§ 515 ff.; Brater in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 4, S. 109 ff.; Gierke in v. Holtzendorffs Rechtslexikon (3. A.), Bd. 2, S. 42 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil I, Abt. 2 (2. A.), S. 214 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 416 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. (3. A., in der 4. Aufl. ist das Gemeinderecht noch nicht enthalten) Bd. IIa S. 521 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (2. A.) Bd. 1, S 454 ff.; E. v. Möller, Preuß. Stadtrecht, Breslau 1864. Gute Kommentare der Städteordnungen bei M. v. Brauchitsch, Die neuen preuß. Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens, Berl. 1885 ff., Bd. 3, S. 1 ff., bezw. in den Ergänzungsbänden für Westfalen, die Rheinprovinz und Schleswig-Holstein herausgeg. von Braunbehrens, Bitter und Haase; G. Stein, fortgesetzt von Marcinowski, Die Städteordnungen vom 30. Mai 1853 und die Städteordnung von Schleswig-Holstein vom 14. April 1869, Waldenburg 1873; Oertel, Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 und die Verwaltungsreformgesetze, Liegnitz 1883.

Stadt besonders erlassenen rathäuslichen Instruktionen und Reglements, vermöge deren nach Beseitigung der städtischen Autonomie unter dem großen Kurfürsten und Friedrich Wilhelm I von Staatswegen die städtischen Angelegenheiten geregelt wurden. Nur als subsidäre Rechtsquelle, soweit das Partikularrecht der einzelnen Städte nicht ausreichte, hatte das A. L.-R. II, 8 eine Städteordnung gegeben, die sich durchaus an den bestehenden Rechtszustand anschloß.

Von einer städtischen Selbstständigkeit konnte schon seit Anfang des 18. Jahrhunderts nicht mehr die Rede sein. Der Umfang der städtischen Kommunalverwaltung war allerdings ein weit größerer als heute. Es gehörte dazu nicht nur die Handhabung der Wohlfahrtspolizei und die Verwaltung des städtischen Vermögens, sondern auch die Sicherheitspolizei und die Gerichtsbarkeit, welche noch aus dem Mittelalter her kommunale Aufgaben der städtischen Korporation bildeten. Diese kommunale Thätigkeit wurde aber nicht innerhalb der gesetzlichen Schranken nach dem freien Ermessen der städtischen Behörden geübt. Vielmehr waren letztere in jeder einzelnen Amtshandlung an die Anweisungen oder an die Genehmigung der vorgesetzten Staatsbehörden, insbesondere des als Kommissar der Provinzialbehörde für je eine Anzahl von Städten bestellten Aufsichtsorganes, des Commissarius loci oder Steuerrates, gebunden. Die städtischen Organe handelten daher entweder auf Befehl oder mit ausdrücklicher Genehmigung der Staatsbehörden. Die Staatsaufsicht über die städtische Verwaltung war eine so weit ausgedehnte, daß sie aufhörte, bloße Aufsicht zu sein und zur unmittelbaren Staatsverwaltung wurde, bei der der Staat sich lediglich der Hilfe der städtischen Behörden als seiner ausführenden Organe bediente.

Die städtischen Behörden, die Magistrate, gingen nicht aus der Wahl der Bürgerschaft hervor, sie kooptierten sich selbst unter Bestä-

---

In diesem Kap. bezeichnen die Buchstaben O., W., Rh., H. und Frkft. die Städteordnung für die östlichen Provinzen, bezw. Westfalen, die Rheinprovinz, Hannover, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M., Z.-G. das Zuständigkeitsgesetz.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 39 ff., 139 ff., 257 ff., Bd. 2, S. 10 ff., 143 ff., 286 ff., Bd. 3, S. 14 ff., 228 ff.; E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881, S. 70 ff., 275 ff.; Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I in der Ztschr. für preuß. Gesch. 1871, 1873, 1874 und 1875; Gierke, Genossenschaftsrecht Bd. 1 (Berlin 1867), S. 705 ff. Weitere Litteraturangaben s. bei Bornhak und bei E. Meier a. a. O.

tigung der Staatsbehörden. Die Kooptation schwächte sich jedoch vielfach zu einem bloßen Vorschlagsrechte ab, während andererseits das staatliche Bestätigungsrecht sich zum Ernennungsrechte verstärkte. Das A. L.-R. II, 8 §§ 120 ff. läßt die Frage, ob der Magistrat zu wählen oder vom Landesherren zu bestellen ist, nach den Privilegien und Statuten jedes Orts und eventuell nach den Provinzialgesetzen entscheiden, spricht jedoch im Zweifel der Gemeinde das durch den Magistrat auszuübende Wahlrecht zu. Die Magistratsmitglieder erhielten ihre Besoldung aus der Stadtkasse, jedoch nach Maßgabe der staatlich festgestellten Etats. Für die Thätigkeit eines städtischen Repräsentativorganes war bei dieser Ausdehnung des staatlichen Einflusses eigentlich kein Platz. Nur bei Verfügungen über das Kämmereivermögen sollten die Repräsentanten ihre Zustimmung geben und bei der Rechnungslegung des Kämmerers dann zugezogen werden, wenn die Bürgerschaft aus eigenen Mitteln zu den Ausfällen der Kämmerei beizutragen hatte. Die Repräsentanten gingen hervor aus der Wahl der Zünfte und sonstiger in der Stadt bestehender Korporationen.

Das Eigentümliche der städtischen Verfassung des 18. Jahrhunderts ist also die Aufrechterhaltung des kommunalen Charakters der städtischen Lokalverwaltung einschließlich der Gerichtsbarkeit und Polizei unter Beseitigung jeder kommunalen Selbstständigkeit. Die Städte stehen nicht nur unter unmittelbarer Staatsaufsicht, sondern gleichsam unter unmittelbarer Staatsverwaltung ohne erhebliche Beteiligung der Bürger an den städtischen Angelegenheiten. Gleichwohl bleibt die ganze Verwaltung eine kommunale, auch wird sie geführt mit den Mitteln der städtischen Korporation.

Im Jahre 1808 war die Umgestaltung der städtischen Verfassung eine der ersten Maßregeln der Reformthätigkeit, nicht etwa weil der Rechtszustand der Städte besonders reformbedürftig gewesen wäre, die Verwaltung des flachen Landes war es in viel höherem Maße, sondern weil hier die nötigen Voraussetzungen der Reform, welche den ganzen Staat umfassen sollte, vorlagen. Die Städteordnung vom 19. November 1808 ist daher nur verständlich im Rahmen des Steinschen Reformplanes überhaupt [2]). Das Interesse und der Anteil der einzelnen Unterthanen an den Geschicken des Staates sollte erweckt werden durch persönliche Thätigkeit derselben im Dienste des Gemein-

[2]) Vgl. § 7.

wesens und zwar zunächst in den kleinsten Kreisen desselben, den Gemeinden. Während die Durchführung dieses Planes auf dem flachen Lande vor Lösung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse unmöglich war, lagen in den Städten die nötigen sozialen Voraussetzungen dazu vor, und deshalb konnte das größte Werk Stein's, die Städteordnung von 1808, gelingen.

Die Selbstthätigkeit im Interesse der Gemeinde erforderte, daß die städtischen Organe selbstständig anzuordnen und zu beschließen hatten, nicht mehr lediglich ausführende Organe des höheren staatlichen Willens waren. Die übermäßige Ausdehnung der staatlichen Aufsicht bis zur eigenen staatlichen Verwaltung der städtischen Angelegenheiten hörte auf. Daß die Städteordnung hierbei über das Ziel hinausschoß und die staatliche Aufsicht allzusehr abschwächte, liegt in dem Wesen einer Gesetzgebung, welche den bestehenden Rechtszustand bewußter Weise abändern will. Die Selbstständigkeit der Gemeinden erheischte weiterhin eine Neuorganisation der städtischen Behörden. Der Schwerpunkt der städtischen Verwaltung wurde in die Versammlung der aus der Wahl der Bürgerschaft hervorgehenden Stadtverordneten gelegt. Sie hatten ihrerseits das ausführende Organ der städtischen Verwaltung, den Magistrat, zu wählen, dessen Mitglieder der Bestätigung der Regierung bedurften. Der freien Beschließung der Stadtverordneten und der Verwaltungsthätigkeit des Magistrats wurde die ganze Kommunalverwaltung überlassen, ohne daß der Regierung eine irgendwie erhebliche Einwirkung zustand.

Diese Selbstständigkeit der städtischen Behörden war aber nur möglich, wo kein erhebliches Staatsinteresse im Wege stand, auf dem Gebiete der Wohlfahrtspolizei und der städtischen Vermögensverwaltung. Die Gerichtsbarkeit und Sicherheitspolizei konnte der Staat nicht einer so weit gehenden städtischen Autonomie überlassen. Hand in Hand mit der Ausdehnung der städtischen Autonomie mußte daher die Beschränkung des Umfanges der kommunalen Thätigkeit gehen. Die Gerichtsbarkeit übertrug der Staat besonderen staatlichen Behörden. Die Sicherheitspolizei nahm er zwar ebenfalls wieder für sich in Anspruch, behielt sich jedoch vor, wo er keine eigenen Polizeidirektionen errichtete, ihre Ausübung dem Magistrate zu übertragen, der sie sodann vermöge Auftrags ausübte, also als Staatsbehörde gleich jeder anderen handelte.

Trotz zahlreicher Mängel im einzelnen, wie sie bei einem ersten

Versuche auf einem neuen Wege natürlich sind, hat die Städteordnung von 1808 die dauernden Grundlagen der städtischen Verfassung in Preußen bis auf den heutigen Tag hergestellt. Sie vereinigt die Selbstständigkeit der städtischen Kommunen mit dem Interesse des Staates an der Handhabung der Verwaltung nach einheitlichen Gesichtspunkten, die Thätigkeit der einzelnen Bürger im Dienste der Gemeinde mit der Notwendigkeit der Leitung durch berufsmäßige Beamte, die freie Entwicklung mit der Staatseinheit.

Die Mängel der Städteordnung machten jedoch sehr bald zahlreiche Abänderungen und Ergänzungen derselben erforderlich. Deshalb erschien die Uebertragung der Städteordnung von 1808 auf die im Jahre 1815 neu oder wieder erworbenen Landesteile bedenklich. Vielmehr wurde unter Zugrundelegung der Stein'schen Städteordnung eine Revision veranstaltet und am 17. März 1831 als revidierte Städteordnung publiziert. Dieselbe hält die Grundlagen der Städteordnung von 1808 in jeder Beziehung fest, verbessert aber die Einzelbestimmungen derselben erheblich, insbesondere durch eine bessere Regelung des Verhältnisses von Magistrat und Stadtverordneten und durch eine zweckentsprechende Ausdehnung der staatlichen Aufsicht. Die revidierte Städteordnung wurde in den Städten der östlichen Provinzen, in denen die von 1808 nicht galt, mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen, ferner in Westfalen und in einzelnen rheinischen Städten eingeführt. Im übrigen erging für die Rheinprovinz am 23. Juli 1845 eine gemeinsame Gemeindeordnung für Stadt und Land, die sich eng an das bisher in der Rheinprovinz geltende französische Gemeinderecht anschloß. Die Städteordnungen von 1808 und 1831 und die rheinische Gemeindeordnung von 1845 bestanden also neben einander, während für Neuvorpommern und Rügen die früheren Stadtverfassungen aufrecht erhalten wurden.

Nach Erlaß der Verfassungsurkunde machte man den Versuch, alle bisherigen Gemeindegesetze zu ersetzen durch eine für alle Provinzen und für Stadt und Land gemeinsame Gemeindeordnung vom 11. März 1850. Diese Gemeindeordnung wich in erheblichen Punkten von den Grundlagen der preußischen Stadtverfassungen ab und näherte sich vielfach dem rheinisch-französischen Gemeinderechte. Der maßgebende Gesichtspunkt war nicht mehr die Regelung des Dienstes der Bürger für ihr Gemeinwesen, sondern die Bestimmung der Rechte und des Einflusses der einzelnen auf die Entwicklung der Gemeinde.

Der Versuch einer allgemeinen Gemeindeordnung scheiterte jedoch an der inneren Verschiedenheit von Stadt und Land wie der einzelnen Landesteile unter einander. Sie mußte daher suspendiert werden, noch ehe sie überall zur Einführung gelangt war.

Es ergingen demnächst zur Regelung der städtischen Verfassung:

1. Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die sechs östlichen Provinzen der Monarchie mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen [3]).

2. das Gesetz vom 31. Mai 1853 betreffend die Verfassung der Städte in Neuvorpommern und Rügen [4]);

3. die Städteordnung vom 19. März 1856 für die Provinz Westfalen [5]);

4. die Städteordnung vom 15. Mai 1856 für die Rheinprovinz [6]).

Von diesen Gesetzen stimmen die Städteordnung für die östlichen Provinzen und die für Westfalen mit ganz unbedeutenden Abweichungen wörtlich überein. Die rheinische Städteordnung beruht auf derselben Grundlage, kennt aber im Anschlusse an das französische Recht für die Regel keinen kollegialischen Magistrat, obgleich jede Stadt einen solchen bei sich einführen darf, sondern nur eine büreaukratische Organisation desselben, indem die Beigeordneten lediglich Hilfsarbeiter des Bürgermeisters sind. Das Gesetz für Neuvorpommern und Rügen endlich sucht die Grundsätze des preußischen Stadtrechts mit der bisherigen autonomen Stadtentwicklung möglichst zu vereinigen. Im allgemeinen entsprechen also die Rechtsnormen der einzelnen Städteordnungen einander durchaus. Die Grundlage der neuen Städteordnungen bilden zwar diejenigen von 1808 und 1831. Daneben sind jedoch wesentliche Gesichtspunkte, z. B. hinsichtlich des Erwerbs des Bürgerrechts, aus der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 entlehnt, die sie ihrerseits aus dem französischen Gemeinderechte entnommen hatte. Die Städteordnungen der fünfziger Jahre stehen daher nicht mehr in jeder Beziehung auf der Höhe der revidierten Städteordnung von 1831, die den Höhepunkt der altpreußischen Gesetzgebung über die städtischen Verfassungen bezeichnet. Erst die neuere preußische Verwaltungsgesetzgebung hat hier wesentliche Verbesserungen gebracht.

---

[3]) G.S. 1853, S. 261 ff. Vgl. dazu die gegenwärtig gegenstandslose Instr. des Min. des Inn. vom 20. Juni 1853 — M.-Bl. d. inn. Verw. 1853, S. 138. —

[4]) A. a. O., S. 291 ff. [5]) G.S. 1856, S. 237 ff. [6]) A. a. O., S. 406 ff.

Was die neueren Provinzen anbetrifft, so erging für die Stadt Frankfurt am Main einschließlich Sachsenhausen das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867 [7]), für die Provinz Schleswig-Holstein das Gesetz vom 14. April 1869 betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein [8]). Beide Gesetze, besonders das erstere, schließen sich durchaus an die Städteordnung vom 30. Mai 1853 an und enthalten nur in untergeordneten Einzelheiten Abweichungen von derselben besonders hinsichtlich des Wahlmodus für die Stadtverordneten und die Magistratsmitglieder. Die schleswig-holsteinische Städteordnung ist mit einigen ganz unbedeutenden Abänderungen durch ein lauenburgisches Gesetz vom 16. Dezember 1870 [9]) auch ausgedehnt worden auf den nunmehrigen Kreis Herzogtum Lauenburg.

In der Provinz Hannover war die erste allgemeine Städteordnung am 1. Mai 1851 erlassen worden [10]). Dieselbe wurde demnächst ersetzt durch die revidierte Städteordnung vom 24. Juni 1858 [11]). Beide Gesetze schließen sich eng an das Vorbild der preußischen Städteordnungen von 1808 und 1831 an, stellen also die Grundzüge der preußischen Stadtverfassung in viel größerer Reinheit dar als die preußischen Städteordnungen der fünfziger Jahre, auf welche vielfach das französische Gemeinderecht Einfluß gewann. Im übrigen besteht die Verschiedenheit der jetzt geltenden hannöverschen revidierten Städteordnung von den altpreußischen mehr in der abweichenden Bezeichnung der städtischen Behörden als in der Sache selbst.

In der Provinz Hessen-Nassau mit Ausnahme der Stadt Frankfurt a. M. und der ehemals bayrischen Stadt Orb ist dagegen die Verfassung der städtischen Gemeinden dieselbe wie die der Landgemeinden. Es ist in dieser Beziehung auf die für beide gemeinschaftliche Darstellung der hessen-nassauischen Gemeindeverhältnisse zu verweisen [12]). In den Hohenzollernschen Landen wird ebenfalls eine allgemeine Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht gemacht, da in dem ehemaligen Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen für die Städte dieselbe Gemeindeordnung gilt wie für das flache Land. Nur für die

[7]) G.S. 1867, S. 401 ff. [8]) G.S. 1869, S. 589 ff.

[9]) Offizielles Wochenblatt, S. 521. [10]) G.S. für Hannover 1851, Abt. 1, S. 63 ff.

[11]) A. a. O. 1858, Abt. 1, S. 141 ff. Vgl. dazu Bekanntmachung des Min. des Innern vom 24. Juni 1858.

[12]) Vgl. § 116.

einzige Stadt des Fürstentums Hohenzollern-Hechingen, die Stadt Hechingen, hat eine besondere Gemeindeordnung vom 15. Januar 1833 Geltung.

In den folgenden §§ kommen zur zusammenfassenden Darstellung die städtischen Verfassungen der alten Provinzen, Hannovers, Schleswig-Holsteins und der Stadt Frankfurt a. M. Die Städte der Provinz Hessen-Nassau und der Hohenzollernschen Lande, welche dieselbe Verfassung haben wie die Landgemeinden, sind mit diesen gemeinschaftlich zu behandeln. Unberücksichtigt bleiben muß dagegen der Rechtszustand der beiden Städte Hechingen und Orb, da eine Darstellung desselben zu weit führen würde [13]).

Eine Ergänzung sämtlicher Gemeindegesetze der preußischen Städte enthält endlich das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 [14]), welches die Zuständigkeit der städtischen Behörden sowohl wie der staatlichen Aufsichtsorgane regelt und gegen rechtswidrige Beschlüsse oder Anordnungen derselben das Verwaltungsstreitverfahren eröffnet. Die Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes über städtische Angelegenheiten gelten auch für diejenigen Städte der Provinz Hessen-Nassau und der Hohenzollern'schen Lande, welche eine mit dem flachen Lande gemeinsame Gemeindeverfassung haben [15]). Dagegen ist das Zuständigkeitsgesetz bisher nicht in Kraft getreten in der Provinz Posen, da für diese die das Inkrafttreten jenes Gesetzes bedingende neue Kreis- und Provinzalordnung noch nicht erlassen ist.

§ 101. Geltungsgebiet der Städteordnungen.

Der territoriale Umfang des Geltungsgebietes der einzelnen Städteordnungen ergiebt sich daraus, für welche Gebiete sie erlassen

---

[13]) Die Stadtordnung für Hechingen vom 15. Januar 1833 ist publiziert in dem Wochenblatte für das Fürstentum Hohenzollern-Hechingen von 1833. Für die Stadt Orb gelten die die Städte betreffenden Bestimmungen des bayrischen Gemeindegesetzes vom 17. Mai 1818 in der Fassung der Novelle vom 1. Juli 1834 — vgl. Gesetzblatt für Bayern 1818, S. 50, 1834, S. 110 —, welches in Bayern selbst seit 1869 außer Kraft getreten ist. Vgl. über jenes ältere Gemeindegesetz die drei ersten Auflagen von Pözl, Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts, München 1851 bezw. 1860 und den geschichtlichen Ueberblick bei Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 6 ff. [14]) G.S. 1883, S. 237.

[15]) Darüber, welche dieser Gemeinden als Städte im Sinne des Zuständigkeitsgesetzes zu gelten haben, vgl. § 116.

wurden. Es kann sich hier nur noch darum handeln festzustellen, in welchen Gemeinden ihres Geltungsgebietes die Städteordnungen zur Anwendung zu kommen haben, d. h. welche Gemeinden als Städte im Sinne der Städteordnungen zu betrachten sind. Die Bestimmungen der einzelnen Gesetze hierüber sind verschieden, schließen sich jedoch meist an den bisherigen Rechtszustand an.

1. Die Städteordnung für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen vom 30. Mai 1853 soll zur Anwendung kommen in allen bisher auf dem Provinziallandtage im Stande der Städte vertretenen Städten, desgleichen in den im Stande der Städte nicht vertretenen Ortschaften, in welchen bisher eine der beiden Städteordnungen vom 19. November 1808 oder vom 17. März 1831 gegolten hatte. Bezüglich derjenigen im Stande der Städte auf den Provinziallandtagen nicht vertretenen Ortschaften, wo bisher weder eine dieser Städteordnungen gegolten noch die ländliche Gemeindeverfassung bestanden hat, ist die nähere Festsetzung der Gemeindeverhältnisse unter Berücksichtigung des Tit. 8 der Städteordnung der Bestimmung des Königs nach Anhörung des Provinziallandtages vorbehalten [1]).

Dem Könige bleibt es weiterhin überlassen, Landgemeinden, in denen ein Bedürfnis dazu obwaltet, die Annahme der Städteordnung, ingleichen Stadtgemeinden unter derselben Voraussetzung die Annahme der Landgemeindeverfassung mit den etwa erforderlichen Maßnahmen zu gestatten. Ueber jedes Gesuch dieser Art ist zuvor der Kreistag und der Provinziallandtag zu hören [2]).

2. Die Städteordnung vom 19. März 1856 für die Provinz Westfalen kommt nur für diejenigen Städte zur Anwendung, in denen bei Verkündigung der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831, oder in denen zur Zeit der Publikation der Städteordnung vom 19. März 1856 der Tit. 2 der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 galt, in letzteren jedoch nur dann, wenn sie aus dem Amtsverbande ausgeschieden sind. In einer solchen Stadt kann aber, wenn die Vertretung der Stadtgemeinde durch einen Beschluß, der nach zweimaliger Beratung mit einem

[1]) § 1 O. Eine solche Regelung hat z. B. stattgefunden für den Flecken Tiegenhof, K. Marienburg, durch Statut vom 24. Januar 1859 — G.S. 1861, S. 85 —.

[2]) § 7 des Ges. vom 14 April 1856 — G S. 1856, S. 359 —.

Zwischenraume von mindestens acht Tagen zu fassen ist, darauf anträgt, nach Vernehmung des Kreistages durch königliche Verordnung die Landgemeindeordnung vom 19. März 1856 mit den in derselben für diesen Fall angeordneten Modifikation eingeführt werden[3]). Gemeinden, in denen die Landgemeindeordnung gilt, kann andererseits unter denselben Voraussetzungen durch königliche Verordnung nach Vernehmung des beteiligten Amtes und des Kreistages die Städteordnung verliehen werden[4]).

3. Die rheinische Städteordnung vom 15. Mai 1856 hat zur Anwendung zu kommen für die bei ihrem Erlasse auf dem Provinziallandtage im Stande der Städte vertretenen Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern, sowie für diejenigen Städte von geringerer Einwohnerzahl, in denen zur Zeit der Verkündigung der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 galt. Durch königliche Verordnung kann die Städteordnung aber auch anderen, auf dem Provinziallandtage nach der damaligen Verfassung im Stande der Städte vertretenen Gemeinden auf ihren Antrag verliehen werden[5]).

4. In Neuvorpommern und Rügen gelten als Städte diejenigen Gemeinden, denen auf Grund des bisherigen Rechts das Stadtrecht zustand. Maßgebend sind im allgemeinen die besonderen Stadtverfassungen einer jeden Stadt, doch soll für eine jede unter königlicher Bestätigung ein Stadtrezeß errichtet werden, für dessen Inhalt durch das Gesetz vom 31. Mai 1853 gewisse Grundzüge vorgeschrieben sind.

5. In Hannover greift die revidierte Städteordnung vom 24.

---

[3]) § 1 W. Die Einführung der Landgemeindeordnung statt der Städteordnung ist auf Grund dieser Bestimmung erfolgt in den Städten Tecklenburg und Hellenberg, Kr. Brilon, durch die Allerhöchsten Erlasse vom 16. März 1857 bezw. 25. Februar 1867 — G.S. 1857, S. 192, 1867, S. 352 —. Die Annahme der Landgemeindeordnung läßt den städtischen Charakter hinsichtlich der Vertretung in den weiteren Kommunalverbänden, jetzt nur noch auf den Kreistagen, unberührt.

[4]) Landgemeindeordnung vom 19. März 1856 § 1. Die Verleihung der Städteordnung durch Allerhöchste Erlasse hat stattgefunden an die Gemeinden Olpe, Hörde und Rhein. Vgl. G.S. 1857, S. 896, 1858, S. 275, 1862, S. 314.

[5]) § 1 Rh. Auf Grund der letzteren Anordnung bestimmte der Allerhöchste Erlaß vom 15. Mai 1856 — G.S. 1856, S. 405 —, daß allen auf den Provinziallandtagen im Stande der Städte vertretenen Gemeinden von weniger als 10000 Einwohnern die Städteordnung zu verleihen sei, sofern eine solche Gemeinde nicht selbst die Landgemeindeverfassung vorziehen sollte.

Juni 1858 Platz für die Städte und Flecken, die nach der damaligen hannöverschen Verwaltungsorganisation keinem Amte untergeordnet, sondern im Besitze der selbstständigen Verwaltung der Landesangelegenheiten waren, sofern sie die dafür erforderlichen Bedingungen erfüllen konnten. Sie durfte unter der gleichen Voraussetzung ausgedehnt werden auf bisher amtssässige Städte mit mehr als 1500 Einwohnern und auf Vorstädte von derselben Einwohnerzahl, deren Vereinigung mit der Stadt nicht ausführbar war. Der Uebergang einer Stadtgemeinde zur Landgemeindeverfassung und umgekehrt kann nur unter königlicher Genehmigung erfolgen (§ 4 H.).

6. Die schleswig-holsteinsche Städteordnung vom 15. April 1869 ist in denjenigen Gemeinden eingeführt worden, die bisher die städtische Verfassung besaßen. Der Uebergang einer Stadt oder eines Fleckens zur Landgemeindeverfassung und umgekehrt vollzieht sich auf Antrag der betreffenden Gemeinde nach Anhörung des Kreistages und des Provinziallandtages durch königliche Verordnung.

7. Das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867 gilt nur für die Stadtgemeinde Frankfurt a. M. einschließlich Sachsenhausen. Eine Ausdehnung des Gesetzes auf andere Gemeinden der Provinz Hessen-Nassau ist nicht vorgesehen worden.

§ 102. Grundlagen des städtischen Verbandes.

Jede Stadt umfaßt einen bestimmten territorialen Bezirk, den Stadtbezirk. Diesen bilden alle Grundstücke, welche demselben bisher angehört haben. Bisher außerhalb eines Gemeinde- oder Gutsbezirkes stehende Grundstücke können nach Anhörung der Beteiligten und des Kreistages durch Beschluß des Bezirksausschusses mit dem Stadtbezirke vereinigt werden. Die Vereinigung eines ländlichen Gemeinde- oder selbstständigen Gutsbezirks mit einer Stadtgemeinde kann nur unter Zustimmung der Vertretungen der beteiligten Gemeinden, sowie des beteiligten Gutsbesitzers nach Anhörung des Kreistages mit Genehmigung des Königs erfolgen. Die Abtrennung einzelner Grundstücke von einem Stadtbezirke und deren Vereinigung mit einem angrenzenden Gemeinde- oder selbstständigen Gutsbezirke, sowie die Abtrennung einzelner bisher zu einer anderen Gemeinde oder zu einem selbstständigen Gute gehörender Grundstücke und deren Vereinigung mit einem angrenzenden Stadtbezirke geschieht nach Anhörung des Kreistages durch

Beschluß des Bezirksausschusses, wenn außer den Vertretungen der beteiligten Gemeinden und den beteiligten Gutsbesitzern auch die Eigentümer jener Grundstücke darin einwilligen. In Ermangelung dieser Einwilligung kann eine derartige Veränderung in den Gemeinde- und Gutsbezirken nur aus einem notwendigen Bedürfnisse des öffentlichen Interesses und alsdann nur mit Genehmigung des Königs nach Vernehmung der Beteiligten und nach Anhörung des Kreistages stattfinden. In allen diesen Fällen ist der Beschluß des Kreistages vor Einholung der höheren Genehmigung den Beteiligten nachrichtlich mitzuteilen. In der Rheinprovinz bedarf dagegen jede Veränderung des Gemeindebezirks der königlichen Genehmigung nach Anhörung der Gemeindevertretung. Eine durch die Veränderung notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten erfolgt unbeschadet der privatrechtlichen Verhältnisse durch Beschluß des Bezirksausschusses vorbehaltlich der den beteiligten Gemeinden gegen einander zustehenden Klage im Verwaltungsstreitverfahren, für welches der Bezirksausschuß, in Berlin das Oberverwaltungsgericht zuständig ist. Jede solche Veränderung ist durch das Amtsblatt bekannt zu machen (§ 1 Ö., § 2 W., § 2 Rh., §§ 8, 10 H., §§ 2, 3 Sch.-H., §§ 8, 21 Z.-G.)

Streitigkeiten über die bestehenden Grenzen der Stadtbezirke unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren vor dem Bezirksausschusse, in Berlin vor dem Oberverwaltungsgerichte. Bis zur rechtskräftigen Entscheidung in demselben hat, wenn das öffentliche Interesse es erfordert, der Bezirksausschuß vorläufig durch Beschluß die streitigen Grenzen festzusetzen (§§ 9, 21 Z.-G.).

Für Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses als Beschlußbehörde der Oberpräsident (§ 43 L.V.G.), in der Provinz Posen der Minister des Innern, auch ist in letzterer Provinz die Auseinandersetzung nicht im Verwaltungsstreitverfahren, sondern im Verwaltungswege zu bewirken (§ 1 Ö.).

Nach dem Stadtbezirke bestimmt sich zunächst die Gemeindeangehörigkeit. Angehörige der Stadtgemeinden sind alle diejenigen Personen, welche innerhalb des Stadtbezirks ihren Wohnsitz haben mit Ausnahme der servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes (§ 3 Ö., W., Rh., § 12 H., § 4 Sch.-H., § 6 Frkft.) Nach dem Gesetze betreffend die Bestimmung des Wohnsitzes im Sinne der rheinischen Gemeindeverfassungsgesetze vom 30. Juni 1884 [1]) ist als

[1]) G.S. 1884, S. 307.

Wohnsitz im Sinne der rheinischen Städteordnung derjenige Ort anzusehen, in welchem jemand eine Wohnung unter Umständen inne hat, welche auf die Absicht einer dauernden Beibehaltung derselben schließen lassen. In den anderen Landesteilen ist mit dem Worte Wohnsitz der gleiche Begriff schon nach allgemeinen rechtlichen Grundsätzen zu verbinden [2]). Alle Einwohner sind zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten der Stadt berechtigt, jedoch unbeschadet der auf besonderen Stiftungen oder privatrechtlichen Titeln beruhenden Bestimmungen, sowie verpflichtet zur Teilnahme an den Gemeindelasten nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften (§ 4 Ö., W., Rh., § 13 H., § 5 Sch.-H., § 8 Frkft.).

Eine besondere Klasse der städtischen Einwohner bilden die Bürger. Das Bürgerrecht besteht in dem Rechte zur Teilnahme an den Wahlen, sowie in der Befähigung zur Uebernahme unbesoldeter Aemter in der Gemeindeverwaltung oder Gemeindevertretung, also in den sogenannten politischen Gemeinderechten. Eine Ausnahme macht jedoch in dieser Beziehung Hannover. Hier stehen die politischen Gemeinderechte nur denjenigen Bürgern zu, welche unbescholten sind, im Stadtbezirke ihren Wohnsitz haben und daselbst entweder als Grundeigentümer Häusersteuer oder nach Maßgabe der bestehenden Gesetzgebung an sonstigen direkten Landessteuern wenigstens 2 Thlr. 16 Gr. jährlich zahlen. Das Ortsstatut kann jedoch abweichende Bestimmungen festsetzen. Auch unsittlichen und der öffentlichen Achtung verlustigen Personen kann das Stimmrecht entzogen werden (§§ 82—84 H.). Das Bürgerrecht selbst ist demnach in Hannover ein Recht ohne jeden Inhalt. Dieser Widersinn erklärt sich daraus, daß nach der Stein'schen Städteordnung von 1808 das Bürgerrecht nicht die politischen Gemeinderechte, sondern die Befugnis zum Gewerbebetriebe und zum Grunderwerbe innerhalb der Stadt zum Gegenstande hatte. Als die revidierte preußische Städteordnung von 1831 und in Uebereinstimmung damit die revidierte Städteordnung für Hannover Gewerbebetrieb und Grunderwerb nicht mehr vom Besitze des Bürgerrechts abhängig machten, letzteres aber gleichwohl nicht mit dem aktiven und passiven Wahlrechte identifizierten, mußte das Bürgerrecht selbst jeden rechtlichen Inhalt verlieren. Es ist also nur eine von mehreren Voraussetzungen der Wahlberechtigung.

---

[2]) Vgl. Reskr. des Min. des Inn. vom 10. Oktober 1855 — M.Bl. der inn. Verw. 1855, S. 178. —

Die Bedingungen für die Erlangung des Bürgerrechts sind nach den einzelnen Städteordnungen verschiedene. Nach demjenigen für die alten Provinzen, für Schleswig-Holstein und für Frankfurt a. M. erwirbt das Bürgerrecht jeder selbstständige Preuße, in Schleswig-Holstein Deutsche, wenn er seit einem Jahre

1. Einwohner des Stadtbezirks ist und zur Stadtgemeinde gehört,
2. keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfangen,
3. die ihn betreffenden Gemeindeabgaben gezahlt hat, und
4. einen gewissen Census erreicht.

Bei Berechnung des einjährigen Wohnsitzes kommt in den Fällen, wo ein Haus durch Vererbung auf einen anderen übergeht, den Erben die Besitzzeit des Erblassers zugute. Als selbstständig gilt nach vollendetem 24., in Schleswig-Holstein 21.[3]) Lebensjahre jeder, der einen eigenen Hausstand hat, sofern ihm nicht das Verfügungsrecht über sein Vermögen oder dessen Verwaltung durch richterliches Erkenntnis entzogen ist. Der Census wird verschieden bemessen. Erforderlich ist entweder

a. der Besitz eines Wohnhauses im Stadtbezirke, das in Schleswig-Holstein einen im Ortsstatut näher zu bestimmenden Minimalwert haben muß, oder

b. mit Ausnahme der Rheinprovinz der selbstständige Betrieb eines stehenden Gewerbes[4]) als Haupterwerbsquelle und zwar in den Städten der östlichen Provinzen und Westfalens von mehr als 10 000 Einwohnern und in Frankfurt a. M. mit wenigstens zwei Gehilfen,

---

[3]) § 7 der Sch.-H. St.O. schließt Minderjährige aus, übernimmt also die Altersgrenze aus dem jeweilig geltenden Privatrechte.

[4]) Diese Bestimmung ist durch § 13 der Gewerbeordnung nicht berührt worden. Danach darf die Zulassung zum Gewerbebetriebe vom Erwerbe des Bürgerrechts nicht mehr abhängig gemacht werden, der Gewerbtreibende ist aber drei Jahre nach Beginn des Betriebes auf Verlangen der Gemeindebehörde, soweit dies in der bestehenden Gewerbeverfassung begründet ist, zum Erwerbe des Bürgerrechts verpflichtet. Hier wird also ein besonderer Erwerbsakt vorausgesetzt, wie dies aus der Statuierung der Verpflichtung zum Erwerbe auf Verlangen der Gemeindebehörde hervorgeht. Nach den Ö., W., Rh., Sch.-H. und Frkft. St.O. vollzieht sich aber der Erwerb von Rechtswegen, ein solcher besonderer Erwerbsakt ist also ganz unmöglich. Die Gewerbeordnung § 13 kann sich daher nur auf solche Gemeindeordnungen beziehen, die wie die H. St.O. einen besonderen Erwerbsakt kennen. Anderer Ansicht ohne nähere Begründung Entsch. des O.V.G. vom 2. November 1885, Bd. 13, S. 83.

in Schleswig-Holstein von im Ortsstatute näher zu bestimmender Art und Umfang; oder

c. in den alten Provinzen die Veranlagung zur klassifizierten Einkommensteuer oder die Entrichtung eines Jahresbetrages an Klassensteuer von wenigstens 2 Thlr. in den östlichen Provinzen, 4 Thlr. in Westfalen, 4—12 Thlr. in der Rheinprovinz[5]);

in Schleswig-Holstein ein im Lokalstatute festzusetzendes Einkommen von 200—500 Thlr. oder die Entrichtung einer entsprechenden Klassensteuer, die auf höchstens 4 Thlr. jährlich zu normieren ist;

in Frankfurt a. M. ein Jahreseinkommen von 700 Gulden.

Steuerzahlungen, Einkommen, Haus- und Grundbesitz der Ehefrau und der minderjährigen bezw. in väterlicher Gewalt befindlichen Kinder werden dem Ehemanne bezw. Vater angerechnet.

Mit Erfüllung dieser rechtlichen Voraussetzungen wird das Bürgerrecht von Rechtswegen erworben. Statutarischen Anordnungen bleibt die Bestimmung vorbehalten, inwiefern über die Erlangung des Bürgerrechts vom Magistrate eine Urkunde (Bürgerbrief) zu erteilen ist. Die Erteilung des Bürgerbriefes kann aber nie das Bürgerrecht begründen, sondern nur den von Rechtswegen vollzogenen Erwerb beurkunden (§ 5 Ö., W., Rh., §§ 7, 8, 19 Sch.-H., §§ 13—16 Frkft.).

In Hannover vollzieht sich dagegen der Erwerb des Bürgerrechts nicht von Rechtswegen, sondern in Uebereinstimmung mit den älteren preußischen Städteordnungen von 1808 und 1831 durch Verleihung seitens des Magistrats[6]). Verpflichtet zum Erwerbe des Bürgerrechts sind alle in die Dienste der Stadt tretenden wie alle diejenigen Personen, welche innerhalb der Stadt ein Wohnhaus erwerben, jedoch vorbehaltlich ortsstatutarischer Ausnahmen für Grundstücke geringeren Wertes, oder selbstständig eine Kunst, eine Wissenschaft oder ein bürgerliches Gewerbe betreiben. Die Verpflichtung tritt jedoch nach § 13 der Gewerbeordnung für Gewerbtreibende als solche erst nach Ablauf von drei Jahren von Beginn des Gewerbebetriebes an auf besonderes

---

[5]) Nach dem Ges. vom 25. Mai 1873 — G.S. 1873, S. 213 — § 9 b kann durch Kommunalbeschluß in den bisher schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Städten des Ostens statt des Klassensteuersatzes als Bedingung des Bürgerrechts beibehalten werden das Erfordernis eines Einkommens von 200 Thlr. in Städten von weniger als 10 000 Einwohnern, von 250 Thlr. in Städten von 10 000—50 000 Einwohnern, 300 Thlr. in Städten von mehr als 50000 Einwohnern.

[6]) Vgl. darüber Entsch. d. O.V.G. vom 21. Januar 1887, Bd. 14, S. 33.

Verlangen der Gemeindebehörde ein. Berechtigt zum Erwerbe des Bürgerrechts sind alle in der Stadt wohnberechtigten und unbescholtenen Einwohner (§§ 21, 22, 26 H.).

Bei Erwerb der Gemeindeangehörigkeit und des Bürgerrechts ist die Erhebung einer städtischen Abgabe unter gewissen gesetzlichen Voraussetzungen gestattet. Die Bestimmung der Städteordnungen für die alten Provinzen wurden in dieser Beziehung aufgehoben durch das Gesetz vom 14. Mai 1860 betreffend das städtische Einzugs-, Bürgerrechts- und Einkaufsgeld[7]). Dasselbe erklärte die Stadtgemeinden für befugt, auf Grund von Gemeindebeschlüssen, welche die Genehmigung der Regierung, gegenwärtig in allen alten Provinzen mit Ausnahme von Posen des Bezirksausschusses, erhalten haben, anzuordnen die Entrichtung von

a. Einzugsgeld bei Erwerb der Gemeindeangehörigkeit,

b. Bürgerrechtsgeld bei Erwerb des Bürgerrechts,

c. Einkaufsgeld anstatt oder neben einer jährlichen Abgabe für die Teilnahme an den Gemeindenutzungen.

Die Gestattung der Niederlassung oder des ferneren Aufenthalts sollte von der Zahlung des Einzugsgeldes abhängig gemacht werden dürfen. Soweit ein Bürgerrechtsgeld eingeführt ist, darf vor dessen Berichtigung das Bürgerrecht nicht ausgeübt werden. Unzulässig ist die zweimalige Erhebung des Bürgerrechtsgeldes von derselben Person. Die Verpflichtung zur Zahlung des Einkaufsgeldes, sowie der demselben entsprechenden jährlichen Abgabe ruht, so lange auf die Teilnahme an den Gemeindenutzungen verzichtet wird. Keinerlei Einzugs- oder Bürgerrechtsgeld sollte zur Hebung gelangen von den unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, den Lehrern und Geistlichen, welche gemäß dienstlicher Verpflichtung ihren Wohnsitz in der Stadt nehmen, ferner Militärpersonen, welche zwölf Jahre im aktiven Dienststande sich befunden haben, bei der ersten Niederlassung, sowie die vorstehend erwähnten Personen bei der ersten Verlegung des Wohnsitzes nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienste. Diese Bestimmungen wurden abgeändert durch das Gesetz vom 2. März 1867[8]) welches anordnete, daß ein Einzugs- oder Eintrittsgeld oder eine sonstige besondere Kommunalabgabe wegen des Erwerbes der Gemeindeangehörigkeit nicht mehr erhoben werden dürfe, und alle diesbezüglichen

---

[7]) G.S. 1860, S. 237. [8]) G.S. 1867, S. 361.

statutarischen Festsetzungen außer Kraft träten. Unberührt geblieben sind dagegen die Bestimmungen des Gesetzes vom 14. Mai 1860 über die Erhebung von Bürgerrechts- und Einkaufsgeldern.

In Schleswig-Holstein ist die Erhebung einer besonderen Abgabe für den Erwerb des Bürgerrechts oder aus Anlaß desselben ausdrücklich untersagt. Nur soweit nach den Ortsstatuten ein Bürgerbrief zu erteilen ist, kann hierfür eine Ausfertigungsgebühr erhoben werden. Auch kann die den Gemeindegliedern zustehende Teilnahme an den Gemeindenutzungen durch das Ortsstatut von der Entrichtung einer jährlichen Abgabe oder anstatt oder neben derselben von der Entrichtung eines Einkaufsgeldes abhängig gemacht werden, durch deren Zahlung aber die Ausübung des Bürgerrechts niemals bedingt ist (§§ 15, 21 Sch.-H.).

In Frankfurt a. M. wird hinsichtlich des Bürgerrechtsgeldes auf die Bestimmungen des Gesetzes vom 14. Mai 1860 verwiesen. Es besteht also in dieser Beziehung derselbe Rechtszustand wie in den alten Provinzen (§ 16 Frkft.).

Ebenso ist in Hannover für die Erwerbung des Bürgerrechts eine durch Ortsstatut näher zu bestimmende Gebühr an die Stadtkasse zu entrichten. Gebühren für die Gewinnung des Einwohnerrechts (Einzugsgelder) sind nur da zulässig, wo ein Gemeindevermögen vorhanden ist, welches den Eintretenden durch unmittelbare Nutzung oder durch Verwendung der Aufkünfte für sonst durch Beiträge zu deckende Gemeindelasten zu Gute kommt (§§ 28, 37 H.).

Nur von Personen, die sich zwecks ihres Gewerbebetriebes in einer Stadt niederlassen, darf nach § 13 der Gewerbeordnung im Geltungsgebiete sämtlicher Städteordnungen das Bürgerrechtsgeld beim Erwerbe des Bürgerrechts nicht gefordert werden. Diese Bestimmung greift natürlich nicht Platz, wenn zu der Niederlassung zwecks des Gewerbebetriebes ein anderer Erwerbsgrund, z. B. Grundbesitz, hinzukommt[9]).

In Hannover sind alle Bürger verpflichtet, den vorgeschriebenen Bürgereid zu leisten (§ 30 H.).

Die Gemeindeangehörigkeit und das durch dieselbe bedingte Bürgerrecht geht verloren durch Verlegung des Wohnsitzes außerhalb des Gemeindebezirks. Doch kann in Hannover das durch Wegzug ver-

[9]) Vgl. Entsch. des O. V. G. vom 26. Mai 1886, Bd. 13, S. 87.

loren gehende Bürgerrecht durch Zahlung einer jährlichen Abgabe erhalten werden (§ 33 H.). Außerdem geht bloß das Bürgerrecht, nicht aber die Gemeindeangehörigkeit verloren durch Fortfall einer anderen Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts. In den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. hört weiter das Bürgerrecht auf durch Konkurs des Bürgers. Es bedarf einer ausdrücklichen Wiederverleihung der Befähigung, dasselbe von neuem zu erlangen, seitens der Stadtbehörden. Die Befähigung kann jedoch nur wieder erteilt werden, wenn der Schuldner die Befriedigung seiner Gläubiger nachweist. Das Bürgerrecht wird endlich suspendiert, wenn gegen einen Bürger auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt ist, während der im Urteile bestimmten Zeit und, wenn gegen einen Bürger das Strafverfahren eröffnet ist wegen einer Handlung, die den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte nach sich ziehen kann oder muß, sowie bei der gerichtlichen Haftnahme desselben bis zur Beendigung der Untersuchung (§ 7 Ö., W., Rh., §§ 7, 12, 13 Sch.-H., § 19 Frkft.).

Wer in einer Stadt der alten Provinzen seit einem Jahre mehr als einer der drei höchstbesteuerten Einwohner sowohl an direkten Staats- als an Gemeindeabgaben entrichtet, ist, auch ohne im Stadtbezirke zu wohnen oder sich daselbst aufzuhalten, berechtigt, an den Wahlen teilzunehmen, falls bei ihm die übrigen Erfordernisse dazu vorhanden sind. Dasselbe Recht haben juristische Personen, wenn sie in einem solchen Maße in der Gemeinde besteuert sind (§ 8 Ö., W., Rh.).

In Neuvorpommern und Rügen sind in betreff des Erwerbes und des Verlustes der Gemeindeangehörigkeit lediglich die Bestimmungen der einzelnen Stadtrezesse maßgebend.

Die Gemeindevertretung beschließt auf Beschwerden und Einsprüche betreffend den Besitz oder den Verlust des Bürgerrechts, die Verpflichtung zum Erwerbe oder zum Verluste des Bürgerrechts, beziehungsweise zur Zahlung von Bürgergewinngeldern (Ausfertigungsgebühren) und zur Leistung des Bürgereides und die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bürgerklasse. Gegen den Beschluß, der einer Mitwirkung des Gemeindevorstandes oder der Aufsichtsbehörde nicht bedarf, findet binnen zwei Wochen die auch dem Magistrate zustehende Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt, der jedoch eine aufschiebende Wirkung nicht beiwohnt (§§ 10, 11 Z. G.).

Die Gemeindeangehörigen sind berechtigt zur Mitbenutzung der

öffentlichen Gemeindeanstalten, sowie zur Teilnahme an den Nutzungen und Erträgen des Gemeindevermögens. Auf diesbezügliche Beschwerden und Einsprüche beschließt der Magistrat, und gegen seine Entscheidung ist die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse binnen zwei Wochen statthaft (§§ 18, 21 Z. G.).

Da in der Provinz Posen das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 noch nicht in Kraft getreten ist, so bleibt hier in beiden Fällen nur die Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde, der Regierung.

Jeder Bürger ist verpflichtet, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung und Vertretung anzunehmen, sowie eine angenommene Stelle mindestens drei Jahre, in Schleswig-Holstein sechs Jahre lang zu versehen. Nach den Städteordnungen für die alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. berechtigen zur Ablehnung oder früheren Niederlegung einer solchen Stelle nur folgende Gründe: 1. Anhaltende Krankheit, 2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit mit sich bringen, 3. ein Alter über sechzig Jahre, 4. die früher stattgehabte Verwaltung einer unbesoldeten Stelle für die nächste Zeitperiode, 5. die Verwaltung eines anderen öffentlichen Amtes, 6. ärztliche oder wundärztliche Praxis, 7. sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen der Stadtverordnetenversammlung eine giltige Entschuldigung begründen. In Hannover sind von der Verpflichtung befreit die königlichen Civil- und Hofdiener, Militärpersonen im Dienste, Bürger über sechzig Jahre und Personen, welche durch Gebrechlichkeit oder anhaltende Krankheit verhindert sind.

Wer ohne einen dieser Entschuldigungsgründe sich weigert, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung oder Vertretung anzunehmen, oder die noch nicht drei Jahre, in Schleswig-Holstein sechs Jahre lang versehene Stelle ferner wahrzunehmen, sowie derjenige, welcher sich der Verwaltung solcher Stellen thatsächlich entzieht, kann in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. durch Beschluß der Gemeindevertretung auf drei bis sechs Jahre der Ausübung des Bürgerrechts verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden. Gegen den Beschluß der Gemeindevertretung über die Berechtigung der Weigerung und die Strafe findet abgesehen von der Provinz Posen, wo nur die Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde zulässig ist, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt (§ 74 Ö., W., § 79

Rh., § 31 H., § 10 Sch.-H., §§ 17, 18 Frkft., §§ 10, 11 Z. G.).

Wer eine das Bürgerrecht voraussetzende Stelle in der Verwaltung oder Vertretung der Stadtgemeinde bekleidet, scheidet aus derselben aus, wenn er des Bürgerrechts verlustig geht, während beim Ruhen des Bürgerrechts eine Suspension eintritt. Die zu den bleibenden Verwaltungsdeputationen gewählten stimmfähigen Bürger und anderen, von der Gemeindevertretung gewählten, unbesoldeten Gemeindebeamten, zu denen jedoch die Schöffen nicht zu rechnen sind, können durch Beschluß der Gemeindevertretung auch vor Ablauf ihrer Wahlperiode von ihrem Amte entbunden werden (§ 75 Ö., W., § 80 Rh., § 40 Sch.-H., § 21 Frkft.). Die Gemeindevertretung hat zu beschließen auf Beschwerden und Einsprüche betreffend den Besitz oder Verlust des Rechtes zur Bekleidung einer den Besitz des Bürgerrechts voraussetzenden Stelle in der Gemeindeverwaltung oder Gemeindevertretung. Gegen den Beschluß, der keiner Genehmigung oder Bestätigung seitens des Gemeindevorstandes oder der Aufsichtsbehörde bedarf, findet mit Ausnahme der Provinz Posen die auch dem Gemeindevorstande zustehende Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Die Klage hat zwar keine aufschiebende Wirkung, doch dürfen Ersatzwahlen vor ergangener rechtskräftiger Entscheidung nicht vorgenommen werden (§§ 10, 11 Z. G.).

Außer dem gewöhnlichen Bürgerrechte existirt noch ein Ehrenbürgerrecht, welches zu keinen städtischen Lasten verpflichtet. Dasselbe kann der Magistrat auf Beschluß beider Stadtkollegien oder, wo ein kollegialischer Magistrat nicht vorhanden ist, die Stadtverordnetenversammlung verleihen, auch wenn die Erfordernisse des Bürgerrechts nicht zutreffen (§ 6 Ö., W., Rh., § 34 H., § 11 Sch.-H., § 22 Frkft.).

§ 103. Die Stadtverordneten (Bürgervorsteher).

Aus der Wahl der stimmberechtigten Bürger geht die städtische Repräsentationsversammlung der Stadtverordneten hervor, welche in Hannover als Bürgervorsteher, in Neuvorpommern und Rügen als bürgerschaftliche Repräsentanten bezeichnet werden. Die Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung ist nach den einzelnen Städteordnungen eine verschiedene. In den alten Provinzen und Frankfurt a. M. ist die Anzahl gesetzlich bestimmt (§ 12 Ö., W., § 11 Rh.,

§ 23 Frkft.). Es soll jedoch in den alten Provinzen da, wo die Zahl der Stadtverordneten bisher eine andere gewesen ist, bei dieser Zahl verbleiben, bis durch statutarische Anordnung, welcher überhaupt abweichende Festsetzungen über die Zahl der Stadtverordneten vorbehalten werden, eine Aenderung getroffen ist. In Hannover und Schleswig-Holstein wird die Zahl durch das Ortsstatut festgesetzt, darf jedoch in Hannover nicht unter vier und nicht über vierundzwanzig, in Schleswig-Holstein nicht unter sechs und nicht mehr als dreißig betragen (§ 81 H., § 35 Sch.-H.). In den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. muß die Hälfte der Stadtverordneten aus Hausbesitzern (Eigentümern, Nießbrauchern und solchen, die ein erbliches Besitzrecht haben) bestehen (§ 16 Ö., W., § 15 Rh., § 35 Sch.-H., § 24 Frkft.).

Wählbar zu Stadtverordneten beziehungsweise Bürgervorstehern sind nur stimmfähige Bürger der Stadt. Ausgeschlossen sind jedoch von der Wählbarkeit in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M.: a. die Beamten und Mitglieder der Behörden, durch welche die Aufsicht des Staates über die Städte ausgeübt wird; b. die Mitglieder des Magistrats und die besoldeten Gemeindebeamten; c. Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer; d. die richterlichen Beamten, zu welchen jedoch die technischen Mitglieder der Handels-, Gewerbe- und ähnlicher Gerichte nicht zu zählen sind; e. die Beamten der Staatsanwaltschaft; f. die Polizeibeamten. Auch dürfen Vater und Sohn, sowie Brüder nicht gleichzeitig Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein (§ 17 Ö., W., § 16 Rh., § 38 Sch.-H., § 26 Frkft.).

Die Wahl erfolgt in den alten Provinzen, Hannover und Frankfurt a. M. auf sechs Jahre derart, daß alle zwei Jahre ein Drittel der Gewählten ausscheidet, in Hannover jedoch da, wo die Zahl der Bürgervorsteher nicht durch drei teilbar ist, auf vier Jahre derart, daß alle zwei Jahre ein Viertel ausscheidet. In Schleswig-Holstein ist die Wahlperiode zwar auch eine sechsjährige, doch scheidet alljährlich ein Sechstel der Gewählten aus. Die die ersten Male Ausscheidenden werden durch das Loos bestimmt. Die austretenden Stadtverordneten, beziehungsweise Bürgervorsteher sind sofort wieder wählbar. Bei einem Verluste des Bürgerrechts oder der bürgerlichen Ehrenrechte verliert die Wahl ihre Wirkung, bei einer Suspension des Bürgerrechts außer durch Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte

ruht dagegen die Teilnahme an der Stadtverordneten- oder Bürgervorsteherversammlung nur (§ 18 Ö., W., § 17 Rh., §§ 87, 89 H., § 36 Sch.-H., §§ 27, 28 Frkft.).

Die Grundlage des Wahlverfahrens bildet die vom Magistrate zu führende und alljährlich zu berichtigende Liste der stimmfähigen Bürger. Die Liste wird nach Wahlabteilungen beziehungsweise nach Wahlbezirken eingeteilt. Nach der alljährlichen Berichtigung wird die Liste öffentlich ausgelegt, und jedes Gemeindemitglied ist berechtigt, gegen die Richtigkeit der Liste beim Magistrate Einspruch zu erheben. Ueber die Einwendungen haben die Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher und zwar in Posen unter Zustimmung des Magistrats zu beschließen. Gegen den Beschluß findet abgesehen von der Provinz Posen die auch dem Gemeindevorstande zustehende Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Die Klage ist ohne aufschiebende Wirkung, doch dürfen bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Sache Ersatzwahlen nicht vorgenommen werden (§ 20 Ö., W., § 19 Rh., § 40 Sch.-H., § 30 Frkft., §§ 10, 11 Z. G.). Die Liste bildet die Grundlage der Wahl derart, daß nicht in die Liste aufgenommene Personen, selbst wenn ihre Aufnahme zu Unrecht unterblieben wäre, an der Wahl theilzunehmen nicht berechtigt sind.

Die Wahl erfolgt in den alten Provinzen nach dem Dreiklassensysteme. Es werden sämtliche stimmfähige Bürger nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staats- und Kommunalabgaben in drei Abteilungen geteilt. Die erste Abteilung besteht aus denjenigen, auf welche die höchsten Beträge bis zum Belaufe eines Drittels des Gesamtbetrages der Steuer aller stimmfähigen Bürger fallen, oder welche das höchste Einkommen bis zum Belaufe eines Drittels des Gesamteinkommens aller stimmfähigen Bürger besitzen. Die übrigen stimmfähigen Bürger bilden die zweite und dritte Abteilung. Die zweite reicht bis zum zweiten Drittel der Gesamtsteuer bezw. des Gesamteinkommens. In die erste bezw. zweite Abteilung gehört auch derjenige, dessen Steuerbetrag oder Einkommen nur teilweise in das erste oder zweite Drittel fällt. Steuern, die für Grundbesitz oder Gewerbebetrieb in anderen Gemeinden entrichtet werden, sowie Steuern für den Gewerbebetrieb im Umherziehen kommen bei der Bildung der Abteilungen nicht in Betracht. Kein Wähler kann zwei Abteilungen zugleich angehören. Läßt sich weder nach dem Steuerertrage oder Einkommen, noch nach der alphabetischen Ordnung der Namen be-

stimmen, welcher unter mehreren Wählern zu einer bestimmten Abteilung zu rechnen ist, so entscheidet das Loos. Jede Abteilung hat ein Drittel der Stadtverordneten zu wählen, ohne dabei an die Wähler der Abteilung gebunden zu sein. Gehören zu einer Abteilung mehr als 500 Wähler, so kann die Wahl nach dazu gebildeten Wahlbezirken beziehungsweise, wenn die Stadtgemeinde mehrere Ortschaften umfaßt, nach Ortschaften erfolgen. Die Zahl und die Grenzen der Wahlbezirke, sowie die Zahl der von einem jeden zu wählenden Stadtverordneten werden nach Maßgabe der Zahl der stimmfähigen Bürger von dem Magistrate festgesetzt. In Stadtgemeinden von mehreren Ortschaften kann der Bezirksausschuß, in Posen die Regierung nach Verhältnis der Einwohnerzahl bestimmen, wie viele Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung aus jeder einzelnen Ortschaft zu wählen sind (§§ 13—15 Ö., W., §§ 12—14 Rh., § 12 Z. G.).

In den neuen Provinzen findet die Wahl nach dem Dreiklassensystem nicht statt. Wohl aber erfolgt in Hannover und Frankfurt a. M. stets eine Einteilung der Stadt in Wahlbezirke, in Schleswig-Holstein kann die Einteilung in Wahlbezirke durch das Ortsstatut bestimmt werden. Diese Einteilung liegt dem Magistrate, in Schleswig-Holstein beiden städtischen Kollegien im Wege des Ortsstatuts ob (§ 82 H., § 25 Frkft., § 39 Sch.-H.).

Die regelmäßigen Wahlen zur Ergänzung der Stadtverordnetenversammlung finden alle zwei Jahre, in Schleswig-Holstein alle Jahre statt. Außergewöhnliche Wahlen zum Ersatze innerhalb der Wahlperiode ausgeschiedener Mitglieder müssen angeordnet werden, wenn die Stadtverordnetenversammlung oder der Magistrat oder ein Beschluß des Bezirksausschusses, bezw. statt des letzteren in Berlin der Oberpräsident, in Posen die Regierung es für erforderlich erachten. Der Ersatzmann bleibt nur bis zum Ende derjenigen sechs Jahre in Thätigkeit, für welche der Ausgeschiedene gewählt war. Ist in den alten Provinzen die Zahl der zu wählenden Stadtverordneten nicht durch drei teilbar, so ist, wenn nur einer übrig bleibt, dieser von der zweiten, wenn zwei übrig bleiben, von der ersten und dritten Abteilung je einer zu wählen. Der Magistrat hat jederzeit die nötige Bestimmung zur Ergänzung der erforderlichen Zahl von Hausbesitzern zu treffen. Ist die Zahl der zu wählenden Hausbesitzer nicht durch die Zahl der Wahlbezirke teilbar, so wird die Verteilung auf die

einzelnen Wahlbezirke durch das Loos bestimmt (§§ 21, 22 Ö., W., §§ 20, 21 Rh., § 41 Sch.-H., § 31 Frkft.).

Vierzehn Tage, in Hannover acht Tage vor der Wahl werden die Wähler durch den Magistrat zu derselben mittelst schriftlicher Einladung oder ortsüblicher Bekanntmachung berufen. Die Wahl erfolgt unter Leitung eines Wahlvorstandes, der aus Mitgliedern beider städtischer Kollegien unter Vorsitz des Bürgermeisters oder seines Vertreters besteht. Die Wahl geschieht mündlich zu Protokoll durch die Wähler in Person, in Hannover nach Belieben des Wählers zu Protokoll oder durch verschlossene Stimmzettel, in Frankfurt a. M. durch verdeckte in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift. Eine Wahl durch Bevollmächtigte, die jedoch selbst stimmfähige Bürger sein müssen, ist nur den juristischen und den außerhalb des Stadtbezirks wohnenden höchstbesteuerten Personen gestattet. Bei der Wahl entscheidet im allgemeinen die absolute Stimmenmehrheit. Ergiebt sich eine solche nicht bei der ersten Abstimmung für so viele Personen, als zu wählen sind, so ist eine zweite Wahl erforderlich. Der Wahlvorstand stellt zu diesem Zwecke die Namen derjenigen Personen, welche nächst den gewählten die meisten Stimmen erhalten haben, so weit zusammen, daß die doppelte Zahl der noch zu wählenden Mitglieder erreicht wird. Diese Zusammenstellung gilt dann als Liste der Wählbaren. Zu der zweiten Wahl werden die Wähler durch eine, das Ergebnis der ersten Wahl angebende Bekanntmachung des Wahlvorstandes aufgefordert. Bei dieser zweiten Wahl ist keine absolute Stimmenmehrheit erforderlich. Haben mehrere eine gleiche Anzahl von Stimmen erhalten, so entscheidet das Loos. In Hannover und Schleswig-Holstein ist keine absolute, sondern nur eine relative Mehrheit erforderlich, doch muß in Hannover der Gewählte wenigstens ein Drittel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen, widrigenfalls eine engere Wahl erforderlich ist. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Loos. Wer in mehreren Abteilungen oder Wahlbezirken gewählt ist, hat zu erklären, welche Wahl er annehmen will. Die Wahlprotokolle sind vom Wahlvorstande zu unterzeichnen und vom Magistrat aufzubewahren, und die Ergebnisse der vollendeten Wahlen bekannt zu machen (§§ 23—27 Ö., W., §§ 22—26 Rh., §§ 90—94 H., §§ 42—44 Sch.-H., §§ 32—36 Frkft.).

In Posen kann gegen das stattgehabte Wahlverfahren jeder stimmfähige Bürger innerhalb zehn Tagen nach der Bekanntmachung bei

der Regierung Beschwerde einlegen. Bei erheblichen Unregelmäßigkeiten hat dann die Regierung die Wahlen von Amtswegen oder auf erfolgte Beschwerde innerhalb zwanzig Tagen nach der Bekanntmachung durch eine motivierte Entscheidung für ungültig zu erklären. In den anderen Landesteilen sind Einsprüche gegen die Giltigkeit der Wahlen innerhalb zwei Wochen nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses bei dem Magistrate zu erheben. Ueber die Giltigkeit der Wahlen haben die Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher zu beschließen. Gegen diesen Beschluß findet binnen zwei Wochen die auch dem Magistrate zustehende Klage bei dem Bezirksausschusse statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung, doch dürfen vor ergangener rechtskräftiger Entscheidung Ersatzwahlen nicht vorgenommen werden. Der Magistrat wie die Gemeindevertretung können zur Wahrnehmung ihrer Rechte im Verwaltungsstreitverfahren einen besonderen Vertreter bestellen (§ 27 Ö., §§ 10, 11, 21 Z. G.).

Die bei der regelmäßigen Ergänzung neugewählten Stadtverordneten treten mit dem Anfange des nächsten Jahres ihre Verrichtungen an, die Ausscheidenden bleiben bis zur Einführung der neugewählten Mitglieder in Thätigkeit. In der Provinz Hannover sind in dieser Beziehung die Bestimmungen des Ortsstatuts maßgebend. Der Magistrat hat die Einführung der Gewählten und deren eidliche Verpflichtung zu bewirken (§ 28 Ö., W., § 27 Rh., § 87 H., § 46 Sch.-H., § 37 Frkft.)

Die Stadtverordneten bzw. Bürgervorsteher ausgenommen in denjenigen rheinischen Städten, die einen kollegialischen Magistrat nicht besitzen, wählen jährlich, in Hannover beim Antritte neuer Bürgervorsteher einen Vorsteher, in Hannover Vorführer, in Schleswig-Holstein Bürgerworthalter genannt, und einen Stellvertreter desselben, sowie einen Schriftführer aus ihrer Mitte. In den rheinischen Städten ohne kollegialischen Magistrat führt dagegen der Bürgermeister und bei dessen Verhinderung der stellvertretende Beigeordnete den Vorsitz mit vollem Stimmrechte (§ 38 Ö., W., §§ 36, 72 Rh., § 100 H., § 48 Sch.-H., § 48 Frkft.).

In den östlichen Provinzen, Westfalen, Frankfurt und den rheinischen Städten mit kollegialischem Magistrate versammeln sich die Stadtverordneten besonders, so oft es ihre Geschäfte erfordern, auf Berufung ihres Vorsitzenden. Die Berufung muß erfolgen, sobald es von einem Viertel der Mitglieder oder dem Magistrate verlangt

wird. Der Magistrat ist zu den Sitzungen einzuladen und kann sich durch Abgeordnete vertreten lassen, deren Anwesenheit die Stadtverordneten zu verlangen berechtigt sind. Die Mitglieder des Magistrats müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden (§§ 38, 39 Ö., W., § 49 Frkft.). In Hannover können zwar auch besondere Versammlungen der Bürgervorsteher stattfinden, aber ebensowohl gemeinsame Sitzungen beider städtischen Kollegien. Die Bürgervorsteher versammeln sich nämlich entweder auf Einladung des Magistrats oder auf eigenen Antrieb, erstere Versammlungen sind in der Regel mit dem Magistrate gemeinsame, letztere besondere Vereinigungen der Bürgervorsteher allein. In den gemeinsamen Versammlungen führt das erste Magistratsmitglied den Vorsitz, die Abstimmung ist aber eine gesonderte. Die Bürgervorsteher können ihre Beratung auch in Abwesenheit der Magistratsmitglieder fortsetzen (§§ 101—106 H.). In Schleswig-Holstein sollen die Plenarversammlungen unter Vorsitz des ersten Magistratsmitgliedes mit gemeinsamer Beratung und gesonderter Abstimmung beider Kollegien die Regel bilden. In den der gemeinschaftlichen Erörterung überwiesenen Angelegenheiten kommt ein Kommunalbeschluß nur zu Stande durch Uebereinstimmung beider Kollegien. Der Stadtverordnetenvorsteher ist jedoch ausnahmsweise auch zur Anberaumung besonderer Sitzungen des Stadtverordnetenkollegiums befugt und hierzu auf schriftlichen Antrag wenigstens eines Drittels der Mitglieder verpflichtet. Dem Magistrate ist von der Zusammenberufung unter Mitteilung der Tagesordnung Anzeige zu machen und ihm von dem Ergebnisse der Verhandlung unter Mitteilung des Sitzungsprotokolls binnen drei Tagen nach der Sitzung Kenntnis zu geben (§§ 50—55 Sch.-H.). In der Rheinprovinz endlich ist, soweit ein kollegialischer Magistrat nicht besteht, die Vereinigung beider Behörden eine innere Notwendigkeit, da der Bürgermeister oder der stellvertretende Beigeordnete stimmberechtigter Vorsitzender der Versammlung ist.

Die Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher können nur beschließen, wenn mehr als die Hälfte derselben zugegen ist. Eine Ausnahme findet allein dann statt, wenn die Versammlung zum zweiten Male unter besonderem Hinweise auf diese Bestimmung zur Beschlußfassung über denselben Gegenstand berufen wird. Diejenigen, welche im konkreten Falle ein mit der Stadt kollidierendes Interesse haben, dürfen nicht mitstimmen. Tritt hierdurch Beschlußunfähigkeit der

Gemeindevertretung ein, so entscheidet der Bezirksausschuß, in Posen die Regierung. Die Beschlußfassung erfolgt nach Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit giebt der Vorsitzende den Stichentscheid (§§ 42 bis 44 Ö., W., §§ 36, 40 Rh., § 102 H., § 55 Sch.-H., §§ 52, 53 Frkft., §§ 17, 161 Z. G.).

Die Sitzungen der Stadtverordneten und Bürgervorsteher, in Hannover und Schleswig-Holstein auch diejenigen beider städtischen Kollegien sind öffentlich, für einzelne Gegenstände kann aber durch einen in geheimer Sitzung zu fassenden Beschluß die Oeffentlichkeit ausgeschlossen werden. Der Vorsitzende hat die Verhandlungen zu leiten, die Sitzungen zu eröffnen und zu schließen und die Ordnung in der Versammlung zu handhaben. Die Beschlüsse, welche in ein besonderes Buch einzutragen sind, müssen stets dem Magistrate mitgetheilt werden. Im übrigen bleibt es in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. den Stadtverordneten überlassen, unter Zustimmung des Magistrats, die aber in Schleswig-Holstein nur für Geschäftsordnungen beider Kollegien erforderlich ist, eine Geschäftsordnung abzufassen und darin Strafen gegen Mitglieder anzudrohen, welche den Ordnungsvorschriften zuwider handeln. Diese Strafen dürfen aber nur in Geldbußen bis zu einem gewissen Betrage und bei nochmaliger Zuwiderhandlung in der Ausschließung auf gewisse Zeit oder für die Dauer der Wahlperiode bestehen. Ueber die Strafe hat die Gemeindevertretung allein zu beschließen. Dem Betroffenen wie dem Magistrate steht jedoch gegen diesen Beschluß binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu, welche direkt bei dem zuständigen Bezirksausschusse einzureichen ist. Nur in der Provinz Posen ist allein die Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde zulässig (§§ 45—48 Ö., §§ 45—47 W., §§ 42—44 Rh., §§ 109, 110 H., §§ 56, 57 Sch.-H., §§ 55, 56 Frkft., §§ 10, 11, 21 Z. G.). Die gleichen Bestimmungen greifen Platz für die gemeinsamen Verhandlungen des Magistrats und der Stadtverordneten.

In Neuvorpommern und Rügen beruht die Bildung des bürgerschaftlichen Repräsentantenkollegiums und die Art und Weise seiner Geschäftsthätigkeit, soweit das Zuständigkeitsgesetz nicht einzelne Punkte geregelt hat, durchaus auf den Bestimmungen der verschiedenen Stadtrezesse. Regelmäßig werden die bürgerschaftlichen Repräsentanten von den einzelnen Klassen der Bürgerschaft, Kaufleuten, selbstständigen Handwerkern u. s. w., gewählt.

§ 104. Der Magistrat.

Der Magistrat ist in verschiedener Weise organisiert in den östlichen Provinzen, Hannover, Westfalen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. einerseits und in der Rheinprovinz andererseits. Dort ist er eine kollegialische, hier eine büreaukratische Behörde. Seine Funktionen sind jedoch im wesentlichen überall dieselben.

In den östlichen Provinzen, Westfalen, Hannover, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. besteht der Magistrat aus einem ersten Bürgermeister, einem Beigeordneten oder zweiten Bürgermeister als dessen Stellvertreter und je nach dem Bedürfnisse noch sonstigen Magistratsmitgliedern (Schöffen, Senatoren, Stadträten, Ratsherren, Ratsmännern), deren Zahl in den östlichen Provinzen und Westfalen gesetzlich je nach der Einwohnerzahl der Stadt festgestellt ist, während in Hannover, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. die Normierung der städtischen Autonomie in der Form des Ortsstatuts überlassen bleibt. Im Gebiete der rheinischen Städteordnung kann zwar die gleiche Organisation stattfinden, wenn dieselbe von den städtischen Organen beschlossen und von der Regierung genehmigt ist. Die Regel ist jedoch die büreaukratische Organisation, indem der Bürgermeister allein die Obrigkeit der Stadt bildet, und lediglich zu dessen Unterstützung zwei oder nach Bedürfnis mehrere Beigeordnete gewählt werden. Dem ersten Bürgermeister größerer Städte wird regelmäßig durch den König der Titel eines Oberbürgermeisters verliehen, mit dem Amte selbst ist dieser Titel also von Rechtswegen nirgends verbunden. In Hannover muß ein Teil der Senatoren der Klasse der Handel- und Gewerbetreibenden angehören oder angehört haben. Magistratspersonen können in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. nicht sein: a. die Mitglieder der staatlichen Aufsichtsbehörden über die Städte, b. die Stadtverordneten und Gemeindeunterbeamten, c. Geistliche, Kirchendiener und Lehrer an öffentlichen Schulen, d. richterliche Beamte ausschließlich der technischen Mitglieder der Handels-, Gewerbe- und ähnlicher Gerichte, e. die Beamten der Staatsanwaltschaft, f. die Polizeibeamten. Vater und Sohn, Schwiegervater und Schwiegersohn, Brüder und Schwäger, in Hannover Verwandte und Verschwägerte zweiten Grades, außerdem in Schleswig-Holstein auch offene Handelsgesellschafter, dürfen nicht zugleich Mitglieder des Magistrats oder der eine des Magistrats, der andere der Stadt-

verordnetenversammlung sein. Entsteht die Schwägerschaft erst im Laufe der Wahlperiode, so scheidet das Mitglied aus, welches sie herbeigeführt hat. Nur in Hannover steht ihr in diesem Falle nichts im Wege. In den alten Provinzen dürfen außerdem Gast- und Schankwirte nicht Bürgermeister sein (§§ 29, 30 Ö., W., §§ 28, 29, 68, 69 Rh., §§ 38—40, 50 H., §§ 28, 29 Sch.-H., §§ 33, 39 Frkft.).

In der Art und Weise der Bestellung der Magistratsmitglieder weichen die einzelnen Städteordnungen am meisten von einander ab. In den alten Provinzen erfolgt die Wahl der Magistratsmitglieder durch die Stadtverordnetenversammlung und zwar die der Schöffen und unbesoldeten Beigeordneten auf sechs Jahre, die der Bürgermeister und sonstigen besoldeten Magistratsmitglieder auf zwölf Jahre. Von den Schöffen scheidet alle drei Jahre die Hälfte aus, wobei die das erste Mal Ausscheidenden durch das Los bestimmt werden. Die Ausscheidenden sind jedoch wieder wählbar (§ 31 Ö., W., §§ 30, 70 Rh.). Die Wahl des Bürgermeisters und der übrigen besoldeten Magistratsmitglieder kann jedoch auch auf Lebenszeit erfolgen [1]). In Hannover werden die Magistratsmitglieder von dem Magistrate und einer gleichen Anzahl Bürgervorsteher in vereinigter Sitzung gewählt. Die Wahl erfolgt stets auf Lebenszeit, doch können die Magistratsmitglieder auch wider ihren Willen nach Ablauf von zwölf Jahren auf Antrag des Magistrats und der Bürgervorsteher vom Ministerium des Innern in den Ruhestand versetzt werden (§§ 44, 53 H., V. v. 8. Mai 1867 — G.S. 1867, S. 728 —).

Ein besonderes Wahlverfahren besteht für die Provinz Schleswig-Holstein. Hier werden sämtliche Mitglieder des Magistrats von der wahlberechtigten Bürgerschaft in dem gleichen Wahlverfahren wie die Stadtverordneten gewählt. Die Wahl erfolgt für jede Stelle aus je drei Kandidaten, welche zu diesem Zwecke von einer gemeinschaftlichen Kommission beider städtischen Kollegien präsentiert werden. Diese sogenannte Präsentationskommission wird gebildet aus sämtlichen Magistratsmitgliedern und einer gleichen Anzahl von Stadtverordneten, welche aus deren Mitte zu wählen sind. Die Wahl der drei Kandidaten durch die Präsentationskommission geschieht mittels Stimmzettel mit absoluter Mehrheit. Gegenstand ortsstatutarischer Bestimmung kann es sein, ob einzelne Magistratsmitglieder von einem bestimmten

[1]) Gesetz vom 25. Februar 1856 — G.S. 1856, S. 129 —.

Wahlbezirke zu wählen sind. Die Wahl des ersten Bürgermeisters und der besoldeten Magistratsmitglieder erfolgt auf zwölf Jahre oder infolge eines vorherigen Beschlusses der städtischen Kollegien auf Lebenszeit, die der unbesoldeten Magistratsmitglieder auf sechs Jahre. Ein Teil der letzteren scheidet in einem ortsstatutarisch zu bestimmenden Turnus nach Ablauf einer bestimmten Zeitperiode aus, ist jedoch wieder wählbar (§§ 30, 31 Sch.-H.).

In Frankfurt a. M. erfolgt die Ernennung des ersten Bürgermeisters seitens des Königs aus drei ihm von der Stadtverordnetenversammlung zu präsentierenden Kandidaten auf zwölf Jahre. Nur wenn keiner der letzteren geeignet befunden wird, findet eine einseitige Ernennung statt, ohne daß eine Wiederholung der Präsentation statthaft wäre. Der zweite Bürgermeister und die besoldeten Stadträte werden auf zwölf, die unbesoldeten Stadträte auf sechs Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählt, die Ausscheidenden sind jedoch wieder wählbar (§§ 40, 41 Frkft.).

Für Neuvorpommern und Rügen hat das Gesetz vom 31. Mai 1853 hinsichtlich der Besetzung erledigter Bürgermeisterstellen die Bestimmungen des kgl. schwedischen Patents vom 18. Februar 1811 aufrecht erhalten. Dieses ordnet an, daß die Bürgermeister vom Könige zu ernennen sind. Im übrigen ist die Bildung des Magistrats der autonomischen Festsetzung in den Stadtrezessen überlassen. Nach diesen kooptieren sich die Magistratsmitglieder in der Regel selbst, ohne daß eine Mitwirkung der Bürgerschaft stattfände.

Für kleinere Städte ist in den alten Provinzen und Schleswig-Holstein eine vereinfachtere Organisation des Magistrats zugelassen. Als kleinere Städte gelten in den östlichen Provinzen solche unter 2500 Einwohner, in Schleswig-Holstein die bisherigen Flecken und in Schleswig-Holstein und Westfalen diejenigen Städte, welche auf Grund eines nach zweimaliger Beratung zu fassenden Gemeindebeschlusses die vereinfachte Verfassung annehmen. Der Uebergang zu derselben bedarf der Genehmigung des Bezirksausschusses, in Posen der Regierung. An die Stelle des Magistratskollegiums tritt hier ein Bürgermeister, dem 2—3 Schöffen oder Ratmänner zur Vertretung in Behinderungsfällen und zur Unterstützung beigeordnet sind. Der Bürgermeister oder sein Vertreter ist von Amtswegen stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung. Er hat daher zwar nicht das in den Städteordnungen vorgesehene Zustimmungsrecht zu

den Beschlüssen der Stadtverordneten, wohl aber ein Beanstandungsrecht (§§ 72, 73 Ö., W., §§ 94, 95 Sch.-H.). In Schleswig-Holstein sind außerdem noch andere Vereinfachungen der städtischen Verfassung auf statutarischem Wege für zulässig erklärt (§ 95 Sch.-H.).

Im allgemeinen bedarf die Wahl der Magistratsmitglieder der höheren Bestätigung. In den alten Provinzen mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen und in Hannover erstreckt sich dieses Erfordernis auf sämtliche Magistratsmitglieder, in Schleswig-Holstein nur auf den Bürgermeister und den Beigeordneten, in Frankfurt a. M. nur auf den zweiten Bürgermeister. Die Bestätigungsbefugnis steht dem Könige zu hinsichtlich der Bürgermeister und Beigeordneten in den Städten der alten Provinzen, Hannovers und Schleswig-Holsteins von mehr als 10 000 Einwohnern und des zweiten Bürgermeisters von Frankfurt a. M., dem Regierungspräsidenten in allen übrigen Fällen, bezw. statt seiner in der Provinz Posen der Regierung. Soweit hiernach die Bestätigung Sache des Regierungspräsidenten ist, kann die Versagung derselben nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses erfolgen. Lehnt der Bezirksausschuß die Zustimmung ab, so kann dieselbe auf Antrag des Regierungspräsidenten durch den Minister des Innern ergänzt werden. Andererseits kann aber auch der Minister des Innern auf Antrag des Gemeindevorstandes oder der Gemeindevertretung die vom Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses versagte Bestätigung seinerseits erteilen. Die Versagung der Bestätigung ist nicht auf bestimmte Gründe beschränkt, es braucht daher den Betroffenen von denselben keine Mitteilung gemacht zu werden. Insbesondere ist die Nichtbestätigung solcher Personen, welche sich in grundsätzlicher politischer Opposition dem Könige gegenüber befinden, nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der staatlichen Organe.

Bei Versagung der Bestätigung hat durch das zuständige Organ eine Neuwahl stattzufinden. Wird diese verweigert, oder erlangt auch die neue Wahl die Bestätigung nicht, so muß in den östlichen Provinzen, Westfalen, Hannover, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. die Aufsichtsbehörde eine Person zur kommissarischen Verwaltung der Stelle auf Kosten der Stadt bestimmen, bis eine neue Wahl, welche jederzeit zulässig ist, die erforderliche Bestätigung findet. In der Rheinprovinz dagegen hat der König bezw. der Regierungspräsident den Bürgermeister oder Beigeordneten auf höchstens zwölf Jahre zu

ernennen (§ 33 Ö., W., §§ 32, 71 Rh., §§ 54, 55 H. in Verbindung mit der V. v. 8. Mai 1867, §§ 33 Sch.-H., § 42 Frkft., § 13 Z.G.).

Ueber die Giltigkeit der einer Bestätigung nicht bedürfenden Wahlen beschließt der Bezirksausschuß (§ 14 Z.G.).

Die Magistratsmitglieder werden durch den Bürgermeister in öffentlicher Sitzung der Stadtverordneten, in Schleswig-Holstein der Stadtkollegien in Eid und Pflicht genommen. In gleicher Weise erfolgt die Vereidigung des Bürgermeisters durch den Regierungspräsidenten oder dessen Kommissarius (§ 34 Ö., W., § 33 Rh., § 58 H., § 34 Sch.-H., § 44 Frkft.).

Die Magistratsmitglieder sind zum Teil besoldet, zum Teil unbesoldet. Zu ersteren gehört stets der Bürgermeister. In der Regel soll von dem Magistrate ein Besoldungsetat entworfen und von den Stadtverordneten festgesetzt werden. Besteht ein solcher nicht, so wird die Besoldung in jedem einzelnen Falle vor der Wahl festgesetzt. Die Feststellung bedarf der Genehmigung des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten, in Posen der Regierung. Sache der Aufsichtsbehörde ist es, dafür zu sorgen, daß die zu einer zweckmäßigen Verwaltung angemessenen Besoldungen bewilligt werden. Den unbesoldeten Beigeordneten können mit Genehmigung des Bezirksausschusses bezw. der in Berlin und Posen an seine Stelle tretenden Behörde feste Entschädigungsbeträge gewährt werden. Die übrigen unbesoldeten Magistratsmitglieder erhalten dagegen nur Entschädigung für bare Auslagen. Den Bürgermeistern und sonstigen besoldeten Magistratsmitgliedern ist außerdem, sofern nicht mit Genehmigung des Bezirksausschusses eine anderweite Vereinbarung getroffen ist, bei eintretender Dienstunfähigkeit oder, wenn sie nach Ablauf der Wahlperiode nicht wiedergewählt werden, eine Pension zu gewähren. Dieselbe beträgt in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. nach sechsjähriger Dienstzeit ein Viertel, nach zwölfjähriger die Hälfte, nach vierundzwanzigjähriger zwei Drittel des Gehalts, in Hannover nach zwölf Jahren die Hälfte, nach vierundzwanzig Jahren zwei Drittel der Diensteinnahme. Ueber streitige Pensionsansprüche beschließt der Bezirksausschuß und zwar, soweit der Beschluß sich darauf erstreckt, welcher Teil des Diensteinkommens bei Festsetzung der Pensionsansprüche als Gehalt anzusehen ist, vorbehaltlich der den Beteiligten gegen einander zustehenden Klage im Verwaltungsstreitverfahren, im übrigen vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Der Beschluß ist

jedoch vorläufig vollstreckbar (§§ 64, 65 Ö., W., §§ 58, 78 Rh., §§ 44, 64 H., §§ 77, 78 Sch.-H., §§ 71, 72 Frkft., § 20 Z.G.).

Der Magistrat tritt abgesehen von den rheinischen Städten ohne kollegialischen Magistrat zusammen auf Berufung des Bürgermeisters. Er kann nur in Thätigkeit treten, wenn die Mitglieder in beschlußfähiger Anzahl, die nach den einzelnen Städteordnungen verschieden bestimmt ist, sich versammelt haben. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Bürgermeisters oder seines Vertreters den Ausschlag. Der Bürgermeister oder sein Vertreter hat die Verhandlungen zu leiten. Demselben liegt außerdem die Verpflichtung ob, Beschlüsse des Magistrats welche dessen Befugnisse überschreiten, gesetz- oder rechtswidrig sind, in Schleswig-Holstein auch solche, die das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzen, zu beanstanden. Hiergegen findet, soweit die Rechtsgiltigkeit des Beschlusses in Frage kommt, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt und zwar binnen zwei Wochen beim Bezirksausschusse, in Berlin beim Oberverwaltungsgerichte. Sofern es sich dagegen nur um die Zweckmäßigkeit handelt, hat darüber der Bezirksausschuß, in Berlin der Oberpräsident zu beschließen. Für Posen tritt an die Stelle des Bezirksausschusses in beiden Fällen die Regierung, welche im gewöhnlichen Verwaltungswege entscheidet (§ 57 Ö., W., §§ 53, 75 Rh., § 74 H., § 61 Sch.-H., § 64 Frkft., §§ 15, 21 Z.G.).

In Neuvorpommern und Rügen treffen über den Geschäftsgang des Magistrats lediglich die einzelnen Stadtrezesse Bestimmung, die jedoch neuerdings eine allgemeine Ergänzung erfahren haben durch das Zuständigkeitsgesetz.

§ 105. Die Hilfsorgane des Magistrats.

Der Magistrat ist nicht imstande, alle städtischen Angelegenheiten selbst zu verwalten. Er bedarf zunächst eines Büreau- und Exekutivpersonals zur Ausführung seiner Beschlüsse, ferner bei größeren städtischen Verwaltungen auch noch besonderer Hilfsorgane, welche die ihnen übertragenen Angelegenheiten entweder eines bestimmten Bezirks oder bestimmter Verwaltungszweige selbstständig erledigen.

Für das Büreau- und Kassenwesen und für die Exekutive hat die Stadt die nötigen Subalternbeamten anzustellen. Die Anstellung

erfolgt durch den Magistrat nach vorheriger Anhörung der Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher und zwar, soweit es sich nicht um bloß vorübergehende Dienste handelt, auf Lebenszeit. Die nur zu mechanischen Dienstleistungen bestimmten Unterbeamten können jedoch auf Kündigung angenommen werden [1]). In Hannover gehört zu dem Subalternpersonal auch der Kämmerer, während derselbe in den anderen Landesteilen Mitglied des Magistrates ist. Bei Besetzung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen sind die durch die Kabinettsordres vom 29. Mai 1820 [2]), vom 1. August 1835 [3]) und 10. September 1882 [4]) getroffenen Bestimmungen zu beachten. Hiernach sind zu den städtischen Unterbedientenstellen keine anderen als versorgungsberechtigte Militärinvaliden zu wählen. Diese Verpflichtung erstreckt sich jedoch nicht auf diejenigen Stellen der städtischen Subalternen, welche eine höhere oder eigentümliche Geschäftsbildung erfordern, es sei denn, daß versorgungsberechtigte Militärinvaliden mit der erforderlichen Geschäftsbildung vorhanden sind. Bei der Wahl der Kämmereirendanten und Kommunalkassenbeamten haben aber die städtischen Behörden durchaus freie Hand. Hinsichtlich der Besoldungen und Pensionen der städtischen Subaltern- und Unterbeamten gelten dieselben Grundsätze wie für die besoldeten Magistratsmitglieder (§ 56 Ö., W., §§ 53, 74 Rh., §§ 41, 45, 52 H., § 60 Sch.-H., § 63 Frkft.). Bei Defekten der städtischen Kassenbeamten findet das gewöhnliche Defektenverfahren nach der Verordnung vom 24. Januar 1844 wie bei staatlichen Beamten statt [5]). Ueber die Feststellung und den Ersatz der Defekte hat vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges der Bezirksausschuß endgiltig zu beschließen. In Posen tritt an dessen Stelle die Regierung (§ 17 Z.-G.). Die Anstellung von städtischen Polizeibeamten bedarf die Bestätigung des Regierungspräsidenten [6]).

Städte von größerem Umfange oder zahlreicherer Bevölkerung werden von dem Magistrate nach Anhörung der Gemeindevertretung

---

[1]) Die Anstellung anderer Beamten auf Kündigung ist hiernach unzulässig und würde, wenn sie gleichwohl erfolgte, den Magistrat nicht zur Entlassung des Beamten berechtigen. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 26. September 1885, Bd. 12, S. 48.

[2]) G.S. 1820, S. 79. [3]) G.S. 1835, S. 179. [4]) M.Bl. der inn. Verw. 1882, S. 225. [5]) Vgl. § 91.

[6]) Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850.

in Ortsbezirke geteilt. An der Spitze jedes Bezirks steht ein Bezirksvorsteher. Derselbe wird in den alten Provinzen und in Frankfurt a. M. von den Stadtverordneten aus den stimmfähigen Bürgern des Bezirks auf sechs Jahre gewählt und vom Magistrate bestätigt. In Hannover erfolgt die Bestellung wie die aller anderen Dienstuntergebenen des Magistrats durch diesen nach Anhörung der Bürgervorsteher. In Schleswig-Holstein endlich wird der Bezirksvorsteher von dem Stadtverordnetenkollegium aus drei von dem Magistrate vorgeschlagenen wahlberechtigten Bürgern des Bezirks gewählt. In gleicher Weise wird für jeden Bezirksvorsteher ein Stellvertreter desselben angestellt. Die Bezirksvorsteher wie deren Stellvertreter versehen ihre Stellung als ein unentgeltliches Ehrenamt. Der Bezirksvorsteher ist das Organ des Magistrats für seinen Bezirk. Als solches hat es die Verpflichtung, dessen Anordnungen Folge zu leisten, ihn namentlich in den örtlichen Geschäften seines Bezirks zu unterstützen (§ 60 Ö., W., § 55 Rh., §§ 42, 52 H., § 62 Sch.-H., § 67 Frkft.).

Nach dem zuerst in der Stein'schen Städteordnung von 1808 gegebenen Vorbilde kennen außerdem sämtliche gegenwärtig in Kraft stehenden preußischen Städteordnungen besondere Verwaltungsdeputationen für einzelne Verwaltungsgegenstände, ohne daß hierbei wie bei der Geschäftsthätigkeit der Bezirksvorsteher eine lokale Abgrenzung stattfände. Diese Deputationen bestehen in den alten Provinzen und in Frankfurt a. M. entweder bloß aus Mitgliedern des Magistrats oder aus Mitgliedern beider Gemeindebehörden oder aus letzteren und stimmfähigen Bürgern, in Schleswig-Holstein aus Mitgliedern beider städtischen Kollegien und thunlichst auch anderen Bürgern, während sie in Hannover in der Regel Magistratsausschüsse sind, zu denen jedoch auch Bürgervorsteher und andere Bürger zugezogen werden können. In den alten Provinzen und Frankfurt a. M. werden die Deputations- und Kommissionsmitglieder, welche Stadtverordnete oder stimmfähige Bürger sein sollen, von der Stadtverordnetenversammlung gewählt, die Magistratsmitglieder dagegen vom Bürgermeister ernannt, dem auch die Bezeichnung des Vorsitzenden obliegt. In Hannover erfolgt, soweit nichts anderes beschlossen wird, die Bildung in derselben Weise wie die Wahl der Magistratsmitglieder. Endlich in Schleswig-Holstein werden die Magistratsmitglieder vom Magistrate, die Stadtverordneten von der Stadtverordnetenversammlung, die anderen Bürger von beiden städtischen Kollegien gemeinschaftlich gewählt. Diesen De-

putationen oder Kommissionen liegt je nach der ihnen bei ihrer Bildung gegebenen Zuständigkeit entweder die dauernde Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige oder die Erledigung bloß vorübergehender Aufträge ob. Je nach Bedürfnis sind auch besondere statutarische Festsetzungen über die Zusammensetzung der bleibenden Verwaltungsdeputationen zulässig. Die Deputationen und Kommissionen bilden jedoch keine selbstständigen städtischen Behörden, sie bleiben in allen Beziehungen dem Magistrate als dessen Organe untergeordnet (§ 59 Ö., W., §§ 54, 77 Rh., §§ 76, 77 H., §§ 66—70 Sch.-H., § 66 Frkft.).

§ 106. Die Kommunalverwaltung der Stadt.

Die Stadt ist stets ein Kommunalverband. Diese Thatsache wird anerkannt in sämtlichen Städteordnungen, indem sie die Stadtgemeinden für Korporationen zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach Maßgabe des Gesetzes erklären. Die kommunale Verwaltung der Städte hat sich also wie die aller anderen Kommunalverbände zu richten nach den vom Staate erlassenen Rechtsnormen.

Soweit solche nicht Platz greifen, können zur Regelung der städtischen Verwaltung statutarische Festsetzungen im Wege der städtischen Autonomie getroffen werden. Diese statutarischen Anordnungen haben den Charakter vorbehaltener Ausführungsverordnungen [1]), und zwar handelt es sich, da ihr Erlaß den städtischen Behörden übertragen ist, um Verwaltungsverordnungen. In den alten Provinzen und Frankfurt a. M. sind statutarische Anordnungen zulässig: 1. über solche Angelegenheiten der Stadtgemeinde und über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren die Städteordnung Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält; 2. über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen, insbesondere in den alten Provinzen hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung, in Frankfurt a. M. behufs Herstellung einer etwaigen kommunalen Verbindung zwischen der Stadtgemeinde Frank-

[1]) Vgl. § 73. Der Charakter der Ausführungsverordnung ist derselbe, mag sie vom Könige erlassen werden oder von einer Behörde.

furt und deren Nachbargemeinden vorbehaltlich der Zustimmung der letzteren. In Hannover regelt das Ortsstatut die Gegenstände, über welche die Städteordnung besondere Bestimmung offen läßt, namentlich die Rechte und Pflichten der Bewohner des äußeren Stadtgebietes, auf welche sich die städtische Verwaltung mit erstreckt. In Schleswig-Holstein, dessen Städteordnung verschiedentlich auf das Ortsstatut verweist und dadurch den einzelnen Städten einen freieren Spielraum läßt, als bei unmittelbarer gesetzlicher Regelung möglich wäre, soll jede Stadt ein Ortsstatut errichten. Dasselbe muß die nötigen Festsetzungen über alle Punkte enthalten, für welche nähere statutarische Vorschriften gesetzlich erforderlich sind, und es kann auch auf Bestimmungen über andere, die städtische Verfassung und Verwaltung betreffende Gegenstände geben, hinsichtlich deren gesetzlich Verschiedenheiten gestattet sind, oder das Gesetz keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, ohne daß jedoch je ein Ortsstatut den bestehenden Gesetzen widersprechen dürfte. Die Ortsstatute kommen in derselben Weise zustande wie alle anderen Beschlüsse in Kommunalangelegenheiten. Sie bedürfen der Bestätigung des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten, in Posen der Regierung (§§ 9, 11 Ö., W., §§ 8, 10 Rh., §§ 2, 8, 9 H., §§ 17, 18 Sch.-H., §§ 2, 3 Frkft., § 16 Abs. 3 Z.G.).

Was Gegenstand der städtischen Kommunalverwaltung ist, wird gesetzlich nirgends prinzipiell ausgesprochen. Nur in zahllosen Einzelbestimmungen werden diese oder jene Angelegenheiten der Kommunalverwaltung überwiesen, ebenso bleibt es der Stadt unbenommen, auch andere, auf welche der Staat seine Thätigkeit noch nicht selbst ausgedehnt hat, in den Kreis der kommunalen Verwaltung aus eigener Initiative, ohne daß eine staatliche Rechtsnorm dazu nötigte, zu ziehen. Eine Aufzählung der Gegenstände der Kommunalverwaltung an dieser Stelle wäre daher einerseits zwecklos, andererseits aber auch unmöglich, da die bestehende Rechtsordnung dieselben nirgends erschöpft.

Nur soviel kann hier hervorgehoben werden, daß die städtische Kommunalverwaltung sich einzig und allein auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege bewegt, da alle anderen Aufgaben des Staates durch dessen unmittelbare Verwaltung erfüllt werden.

Es kann sich hier nur darum handeln, in welcher Weise die städtischen Kommunalangelegenheiten von den Organen der städtischen Korporation zu erledigen sind. In dieser Beziehung weichen die einzelnen Städteordnungen in erheblichstem Maße von einander ab. Es

ist daher hier zunächst der für die alten Provinzen und Frankfurt a. M., demnächst der für Hannover und endlich der für Schleswig-Holstein bestehende Rechtszustand zu erörtern.

In den alten Provinzen und Frankfurt a. M. hat die Stadtverordnetenversammlung über alle Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrate, beziehungsweise dem Bürgermeister überwiesen sind. Sie giebt ferner ihr Gutachten über alle Gegenstände ab, welche ihr zu diesem Zwecke durch die Aufsichtsbehörde vorgelegt werden. Ueber andere als Gemeindeangelegenheiten dürfen die Stadtverordneten nur dann beraten, wenn sie ihnen durch besondere Gesetze oder in einzelnen Fällen durch Aufträge der Aufsichtsbehörde überwiesen sind. Bei ihrer Beschlußfassung sind die Stadtverordneten an keinerlei Instruktionen oder Aufträge der Wähler oder der Wahlbezirke gebunden. Die Zustimmung des Magistrats zu den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung ist abgesehen von den rheinischen Städten, in denen ein kollegialischer Magistrat nicht besteht, und den kleineren Städten und Flecken der anderen alten Provinzen mit vereinfachter Verfassung erforderlich in solchen Angelegenheiten, welche der Magistrat auszuführen gesetzlich berufen ist. Wird eine Verständigung nicht herbeigeführt, so entscheidet in Posen die Regierung, in den anderen Landesteilen, wenn die Sache nicht auf sich beruhen kann, auf Antrag eines Teils der Bezirksausschuß, an dessen Stelle für die Stadt Berlin der Oberpräsident tritt. Die Stadtverordnetenversammlung darf niemals ihre Beschlüsse selbst ausführen, sie kontrolliert jedoch die Verwaltung und ist daher berechtigt, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen Ueberzeugung zu verschaffen (§§ 35—37 Ö., W., §§ 34, 35, 53, 74 Rh., §§ 45—47 Frkft., § 17 Z.G.).

Während die Stadtverordnetenversammlung das beschließende Organ der Stadtgemeinde ist, liegt die Ausführung der Beschlüsse einzig und allein dem Magistrate, sowie den diesem untergeordneten städtischen Organen[2]) ob. Insbesondere erklären die Städteordnungen für die alten Provinzen und Frankfurt a. M. als Obliegenheit des Magistrats folgende Geschäfte:

---

[2]) Vgl. § 105.

a. Die Gesetze und Verordnungen, sowie die Verfügungen der vorgesetzten Behörden auszuführen;

b. die Beschlüsse der Stadtverordneten vorzubereiten und, sofern er sich mit denselben einverstanden erklärt, zur Ausführung zu bringen, im Falle der Beanstandung dagegen und, wenn eine Vereinbarung nicht zu erreichen ist, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen;

c. die städtischen Gemeindeanstalten zu verwalten, beziehungsweise zu beaufsichtigen;

d. die Einkünfte der Stadtgemeinde zu verwalten, Einnahmen und Ausgaben anzuweisen und das Rechnungs- und Kassenwesen zu überwachen;

e. das Eigentum der Stadtgemeinde zu verwalten und ihre Rechte zu wahren;

f. die Gemeindebeamten, nachdem die Stadtverordneten darüber vernommen worden, anzustellen und zu beaufsichtigen;

g. die Urkunden und Akten der Stadtgemeinde aufzubewahren;

h. die Stadtgemeinde nach außen zu vertreten und namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden in der Urschrift zu vollziehen. Die Ausfertigungen der Urkunden werden namens der Stadtgemeinde von dem Bürgermeister oder seinem Stellvertreter giltig unterzeichnet, soweit die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist, muß dieselbe in beglaubigter Form beigefügt werden;

i. die städtischen Gemeindeabgaben und Dienste nach den Gesetzen und Beschlüssen auf die Verpflichteten zu verteilen und die Beitreibung zu bewirken (§ 56 Ö., W., §§ 53, 74 Rh., § 63 Frkft.).

In Hannover bildet ebenfalls das Kollegium der Bürgervorsteher das beschließende Organ der städtischen Korporation. Es steht nur im Geschäftsverkehre zum Magistrate, ist jedoch befugt, Beschwerden über denselben selbstständig bei den vorgesetzten Behörden zu verfolgen. Dem Magistrate gegenüber haben die Bürgervorsteher die Stadtgemeinde in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens zu vertreten, verbindende Erklärungen in diesen Angelegenheiten abzugeben, die zu den Bedürfnissen der Stadt erforderlichen Geldzuschüsse, Leistungen und Lasten zu bewilligen und das städtische Vermögen und Rechnungswesen zu überwachen. Die Bürgervorsteher handeln jederzeit nach eigener pflichtmäßiger Ueberzeugung und sind an Anweisungen und Vollmachten nicht gebunden (§§ 95, 96 H.). Abweichend von den Städteordnungen

der östlichen Provinzen und Westfalens findet in Hannover für diejenigen Angelegenheiten, in denen eine Uebereinstimmung des Magistrats und der Bürgervorsteher erforderlich ist, eine gemeinsame Beratung, aber gesonderte Abstimmung beider städtischen Kollegien statt [3]). Ist hierbei und auch durch Einsetzung einer gemeinsamen Kommission eine Einigung nicht zu erzielen, und kann die Sache nicht auf sich beruhen bleiben, so beschließt darüber auf Antrag eines Teiles der Bezirksausschuß (§ 107 H., § 17 Z.G.).

Der Magistrat ist in allen städtischen Angelegenheiten die einzige ausführende und verwaltende Behörde. Er vertritt die Stadt nach außen, und alle Gemeindeurkunden sind von ihm allein auszufertigen, jedoch Stadtobligationen unter Mitunterschrift des Wortführers des Bürgervorsteherkollegiums. Der Bürgermeister hat für die Ausführung der gefaßten Beschlüsse zu sorgen, er hat die Leitung aller Verwaltungsgeschäfte und besorgt deren Verteilung unter die Mitglieder des Magistrats, auch werden von ihm alle Ausfertigungen des Magistrats unterzeichnet (§§ 71, 74 H.).

In Schleswig-Holstein ist das wechselseitige Verhältnis der beiden städtischen Kollegien ein durchaus abweichendes. Die Regel bildet hier gemeinsame Beratung beider Kollegien unter gesonderter Abstimmung [4]). Es haben also in Kommunalangelegenheiten nicht die Stadtverordneten allein, sondern nur in Gemeinschaft mit dem Magistrate Beschluß zu fassen. Soweit ein hiernach giltiger Kommunalbeschluß durch wiederholte gemeinsame Beratung nicht zu erreichen ist, muß die betreffende Angelegenheit, wenn nicht etwas anderes ausdrücklich bestimmt ist, auf sich beruhen bleiben (§ 53 Sch.-H.) [5]). Der Magistrat hat als Stadtbehörde die städtischen Gemeindeangelegenheiten unter der gesetzlich geordneten Mitwirkung des Stadtverordnetenkollegiums zu verwalten. Er ist die alleinige ausführende Behörde, während die Stadtverordnetenversammlung mit der Ausführung der Kommunalbeschlüsse in keiner Weise befaßt ist. Insbesondere liegen dem

---

[3]) Vgl. § 103. [4]) A. a. O.

[5]) Der § 17 Nr. 1 Z.G., der bei Meinungsdifferenzen zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung die Beschlußfassung des Bezirksausschusses vorsieht, greift für Schleswig-Holstein nicht Platz, da die Beschlußfassung des Bezirksausschusses nur an die Stelle der in den Gemeindeverfassungsgesetzen angeordneten Entscheidung der Aufsichtsbehörde getreten ist, die schleswig-holsteinsche Städteordnung aber eine solche nicht kennt.

Magistrate alle diejenigen Geschäfte der städtischen Kommunalverwaltung ob, welche auch in den Städteordnungen für die alten Provinzen dem Magistrate als dem Exekutivorgane der städtischen Korporation überwiesen sind [6]). Der Bürgermeister als Vorsitzender des Magistrats hat die gesamte städtische Verwaltung zu beaufsichtigen und zu leiten (§§ 60, 61 Sch.-H.).

In Neuvorpommern und Rügen endlich kann in allen Angelegenheiten, bei denen eine Mitwirkung der bürgerschaftlichen Kollegien verfassungsmäßig eintreten muß, ein die Stadtgemeinde bindender Beschluß nur durch Uebereinstimmung des Magistrats und des Repräsentantenkollegiums zustande kommen [7]). Welche Angelegenheiten eine solche Mitwirkung erfordern, ergiebt sich wiederum nur aus den Bestimmungen der verschiedenen Stadtrezesse.

§ 107. Insbesondere das städtische Finanzwesen.

Jede Kommunalverwaltung ist zu führen aus den eigenen Mitteln der Korporation. Der Kommunalverband bedarf daher dauernder Einnahmequellen zur Erfüllung seiner kommunalen Aufgaben. Die Einkünfte können entnommen werden aus der Rente des Korporationsvermögens oder aus fortlaufenden Abgaben der Mitglieder des kommunalen Verbandes. Da die Kommunaleinkünfte nur die Mittel gewähren sollen zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben, so müssen die Einkünfte höhere oder geringere sein je nach dem Umfange der kommunalen Verwaltung. Es zeigt sich also eine beständige Wechselwirkung zwischen den kommnnalen Aufgaben und den kommunalen Einkünften der Städte.

Bis in die neueste Zeit lag der Schwerpunkt des städtischen Finanzwesens in dem Grundvermögen der städtischen Korporation, welches dieser eine fortlaufende Rente zur Führung der Verwaltung gewährte [1]). Die Städte handhabten die Verwaltung aus den Mitteln, welche ihnen Gerichtseinkünfte, Polizeibrüchte, vom Landesherrn verliehene Zinse und Zölle, die Einkünfte aus den Kämmereidörfern

---

[6]) Vgl. im einzelnen die oben für die alten Provinzen und Frankfurt a. M. gegebene Aufzählung, die mit § 60 Sch.-H. fast wörtlich übereinstimmt.

[7]) § 5 Nr. 2 des Ges. vom 31. Mai 1853.

[1]) Vgl. Bornhak, die Entwicklung des preußischen Kommunalsteuerwesens in der Wochenschrift „Selbstverwaltung", Jahrgang 1886, S. 41.

und dergleichen mehr gewährten. Dazu kam in den brandenburgischen Städten seit 1488 ein Drittel der staatlichen Bierziese. Wie die kommunalen Aufgaben der Städte sich im allgemeinen noch deckten mit denen des Staates überhaupt, so waren auch die städtischen Einkünfte ihrer Art nach von denen des Staates nicht verschieden.

Dieses Verhältnis änderte sich erst mit dem Aufkommen des absoluten Militär- und Beamtenstaates seit Ende des dreißigjährigen Krieges. Der Staat bedurfte für seine neuen Aufgaben neue Einnahmen und fand diese in einem umfassenden Systeme dauernder Steuern. Der Umfang der kommunalen Thätigkeit der Städte dehnte sich dagegen nicht aus, die Städte blieben daher auf ihre bisherigen Einnahmen beschränkt. Es existieren im allgemeinen noch während des 18. Jahrhunderts keine städtischen Kommunalsteuern. Nur in außerordentlichen Bedürfnisfällen konnte eine solche erhoben werden. Zur Regelung derselben erging am 4. September 1738 eine Verordnung über das Kollektenwesen, das erste Kommunalsteuergesetz des preußischen Staates[2]). Eine Kollekte, also eine Umlage unter den Einwohnern, durfte nur erhoben werden mit Erlaubnis der Kriegs- und Domänenkammer, an welche das Gesuch durch Vermittlung der staatlichen Aufsichtsbehörde über die Stadt, des Commissarius loci, seitens des Magistrats unter Angabe des Quantums, der Repartition und des Grundes der Kollekte gerichtet werden mußte. War die Erlaubnis erteilt, so wurde die Kollekte durch zwei Stadtverordnete erhoben, die zugleich dafür hafteten, daß die gesammelten Gelder nur zu dem bestimmten Zwecke verwendet werden. Auch das A. L.-R. II, 8 §§ 36—41 traf über die Kommunalsteuern nur einige untergeordnete Anordnungen, die im wesentlichen lediglich Kodifikation des bestehenden Rechts sind.

Selbst die Städteordnung vom 19. November 1808 ging noch von der Annahme aus, daß die Erträge des städtischen Vermögens zur Deckuug der laufenden Verwaltungskosten ausreichen würden, und beschränkte sich darauf zu bestimmen, die Bedürfnisse der Stadt, welche aus dem städtischen Gemeindeeinkommen nicht bestritten werden könnten, sollten von den Stadtverordneten durch Verteilung auf die Stadteinwohner aufgebracht werden. Eine weitere gesetzliche Normierung dieses städtischen Besteuerungsrechtes fand nur dahin statt, daß eine

[2]) Mylius, C. C. M. Contin. I, 2 Nr. 40.

Prägravation einzelner nicht durch Beschluß der Stadtverordneten, sondern nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen dürfe.

Die Annahme, von der die Städteordnung bei Ueberlassung dieses vollständig freien Besteuerungsrechtes an die Städte ausgegangen war, daß nämlich die Erhebung einer solchen Steuer nur ganz ausnahmsweise stattfinden werde, erwies sich aber sehr bald als hinfällig. Der Krieg hatte den einzelnen Städten ungeheure Schuldenlasten aufgebürdet, in den kleineren Städten verstanden die von der staatlichen Aufsicht fast vollständig entbundenen städtischen Vertretungen nicht in zweckmäßiger Weise zu wirtschaften und vermehrten dadurch die Bedürfnisse. Dazu kam endlich, daß die neuere Zeit größere Anforderungen an die städtische Verwaltung nach den mannigfachsten Richtungen hin stellte. Kommunalsteuern waren daher überhaupt nicht mehr zu entbehren und immer mehr rückte der Schwerpunkt der städtischen Finanzverwaltung von dem städtischen Grundvermögen nach den Kommunalsteuern. Nunmehr den Stadtverordneten ein vollständig autonomes Besteuerungsrecht zu belassen, erschien immer bedenklicher. Das Bedürfnis nach einer eingehenden gesetzlichen Normierung des Kommunalsteuerwesens erwies sich als unabweisbar. Schon eine Deklaration zur Städteordnung vom 11. Dezember 1809 hatte das städtische Besteuerungsrecht hinsichtlich der Beamten beschränkt. Das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabenwesens [3]) legte dann die noch in den heutigen Städteordnungen erkennbaren Fundamente des städtischen Steuerwesens, welches nur in einigen Beziehungen durch die spätere Gesetzgebung Abänderungen erfahren hat.

Die städtischen Bedürfnisse werden auch noch heute in erster Linie gedeckt aus den Erträgen des städtischen Gemeindevermögens, über dessen Verwendung die städtische Vertretung, in Schleswig-Holstein beide städtischen Kollegien gemeinsam Beschluß zu fassen haben. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist hierbei erforderlich: 1. zur Veräußerung von Grundstücken und solchen Gerechtsamen, welche denselben gleichstehen; 2. zur Veräußerung oder wesentlichen Veränderung von Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben, insbesondere von Archiven oder Teilen derselben, 3. zu Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestand belastet oder der bereits vorhandene vergrößert wird; 4. in den alten

[3]) G.S. 1820, S. 134.

Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. auch zu Veränderungen in dem Genusse von Gemeindenutzungen (Wald, Weide, Haide, Torfstich und dergleichen), in der Rheinprovinz zur Anstellung von Prozessen über Berechtigungen der Stadtgemeinde oder über die Substanz des Gemeindevermögens oder zu Vergleichen über Gegenstände dieser Art oder zu einseitigen Verzichtleistungen und Schenkungen seitens der Stadt [4]), und 6. in Schleswig-Holstein noch zu außerordentlichen Benutzungen des Stadtvermögens, welche die Substanz selbst angreifen, z. B. Waldabtrieb außer forstmäßiger Bewirtschaftung, desgleichen Schenkungen, welche die Substanz des Stadtvermögens verringern. Zuständig zur Erteilung der Genehmigung ist für Berlin durchweg der Oberpräsident, für Posen die Regierung, in den anderen Landesteilen für den Fall zu 2 der Regierungspräsident, sonst der Bezirksausschuß (§ 50 Ö., § 49 W., § 46 Rh., § 114 H., § 71 Sch.-H., § 60 Frkft., §§ 7, 16 Z.G.).

Besondere gesetzliche Beschränkungen der Gemeinden bestehen noch in bezug auf die ihnen gehörigen Gemeindewaldungen [5]).

In denjenigen vermögensrechtlichen Verhältnissen, die auch eine Privatperson eingehen könnte, also soweit es sich nicht um steuerartige Forderungen handelt, ist die Stadt gleich dem Staate der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte unterworfen [6]). Eine Sonderstellung der Gemeinden findet nur hinsichtlich der Zwangsvollstreckung statt, indem nach § 153 des Anhanges zur Allgemeinen Gerichtsordnung das Gericht die bei der Zwangsvollstreckung gegen Stadtgemeinden notwendigen Maßnahmen im Einverständnisse mit der Aufsichtsbehörde treffen sollte. Diese Bestimmung, welche selbstverständlich nur für das Geltungsgebiet der A. G.O. in Betracht kommt, ist durch § 15 Nr. 4 des Einführungsgesetzes zur Civilprozeßordnung aufrecht erhalten

---

[4]) Zu Prozessen gegen den Fiskus und zu Regreßklagen gegen die Mitglieder der Staatsbehörden ist keine Genehmigung erforderlich.

[5]) Vgl. für die östlichen Provinzen Gesetz vom 14. August 1876 über die Verwaltung der den Gemeinden gehörigen Holzungen — G.S. 1876, S. 273 —, für die westlichen Provinzen V. vom 24. Dezember 1816 — G.S. 1817, S. 57 —, für Hannover V. vom 21 Oktober 1815, Ges. vom 10. Juli 1859, V. vom 30. Oktober 1860, § 119 H., für Frankfurt a. M. Kabinettsordre des Fürsten Primas vom 7. März 1807. Für Schleswig-Holstein existieren keine besonderen Rechtsnormen.

[6]) § 4 Einführungsgesetz zur Civilprozeßordnung.

worden, soweit es sich um nicht dingliche Rechte handelt. Als Aufsichtsbehörde gilt in diesem Falle der Bezirksausschuß (§ 17 Z.G.), für Berlin der Oberpräsident, für Posen die Regierung.

Soweit die Einnahmen aus dem städtischen Vermögen nicht ausreichen, um die durch das Bedürfnis oder die Verpflichtungen der Gemeinde erforderten Geldmittel zu beschaffen, kann die Gemeindevertretung nach Maßgabe der bestehenden Rechtsordnung die Aufbringung von Gemeindesteuern beschließen. Bei Ausübung dieses Besteuerungsrechtes unterliegt die Gemeinde zunächst zwei reichsgesetzlichen Beschränkungen.

Nach § 8 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 [7]) sind Personen, die sich nicht länger als drei Monate in der Gemeinde aufhalten, den Gemeindelasten nicht unterworfen. Es steht jedoch reichsgesetzlich nichts im Wege, bei einem längeren Aufenthalte die Besteuerung auch für die ersten drei Monate eintreten zu lassen.

Weiterhin sind die Gemeinden bei Einführung indirekter Gemeindesteuern reichsrechtlich beschränkt durch Art. 5 II § 7 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 [8]), der gegenwärtig nach Art. 40 der Reichsverfassung den Charakter eines Reichsgesetzes hat [9]). Die indirekte Kommunalbesteuerung, mag sie in Zuschlägen zu den indirekten Staats-, bezw. Reichssteuern oder in selbstständigen Abgaben bestehen, wird dadurch beschränkt auf die zur örtlichen Konsumtion bestimmten Gegenstände unter der Voraussetzung, daß Produkte aus allen Vereinsstaaten gleich behandelt werden. Unbedingt zulässig ist die Erhebung einer örtlichen Konsumtionsabgabe von Bier, Essig, Malz, Obstwein, den einer Schlacht- und Mahlsteuer unterliegenden Erzeugnissen, Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage, von Wein nur in den eigentlichen Weinländern, ausnahmsweise von Branntwein da, wo eine solche Abgabe besteht, oder ihre Erhebung nach der geltenden Gesetzgebung nicht versagt werden darf. Soweit hiernach den Kommunen die Besteuerung von Branntwein, Wein und Bier zusteht, sind sie an Maximalgrenzen gebunden, indem die Steuer

---

[7]) B.G.Bl. 1867, S. 55.

[8]) Vgl. den Vertrag nebst den Schlußprotokollen im B.G.Bl. 1867, S. 81 ff.

[9]) Vgl. v. Stengel, Inwieweit sind die Gemeinden hinsichtlich der Einführung indirekter Gemeindesteuern durch die Vorschriften des Art. 5 II § 7 des Z.V.V. vom 8. Juli 1867 beschränkt? in der Wochenschrift „Selbstverwaltung", Jahrgang 1885, S. 153 ff.

von Branntwein mit der Staatssteuer zusammen zehn Thaler für die Ohm, von Wein und Bier 20 Prozent der Maximalsätze der Staatssteuer nicht übersteigen darf.

Die staatliche Gesetzgebung über das Kommunalsteuerwesen und die Verwaltungsthätigkeit der Gemeinden wie der staatlichen Aufsichtsbehörden darf sich lediglich innerhalb dieser reichsgesetzlichen Schranken bewegen.

Der Verpflichtung zur Entrichtung der bestehenden direkten Gemeindesteuern werden nun nach den preußischen Städteordnungen unterworfen alle diejenigen Personen, welche in der Stadt ihren Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Reichsrechtlich sind die in der Stadt sich nicht länger als drei Monate aufhaltenden Personen steuerfrei. Hiermit stimmt jedoch nur die schleswig-holsteinsche Städteordnung § 22 vollständig überein. Die anderen Städteordnungen gewähren dagegen den neuanziehenden Personen noch weitere Steuerfreiheit als das Freizügigkeitsgesetz. Diese Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze sind durch das Freizügigkeitsgesetz nicht berührt worden, da letzteres nur die Besteuerung bei einem nicht mehr als dreimonatlichen Aufenthalte verbietet, nicht dagegen bei längerem Aufenthalte die Besteuerung auch für die ersten drei Monate gebietet [16]). Nach den Städteordnungen für die alten Provinzen § 4 und für Frankfurt a. M. § 9 müssen da, wo städtische Gemeindeabgaben durch Zuschläge zur Klassen- und klassifizirten Einkommensteuer erhoben werden, alle sich im Stadtbezirke zum Erwerbe ihres Unterhalts aufhaltenden Personen die Kommunalzuschläge zahlen, sobald sie die Prinzipalsteuer entrichten. Nach dem Freizügigkeitsgesetze ruht jedoch diese Verpflichtung bei einem Aufenthalte unter drei Monaten. Andere Kommunalsteuern haben dergleichen Personen erst vom Ablauf des dritten Monats an, also auch bei längerem Aufenthalte nicht für die ersten drei Monate zu entrichten.

In Hannover übernimmt jedes Mitglied der Stadtgemeinde durch seinen Eintritt in dieselbe die Pflicht, zu den städtischen Lasten beizutragen. Fremde können erst nach sechsmonatlichem Aufenthalte im Stadtgebiete zu den Gemeindelasten herangezogen werden. Aber auch

[16]) Anderer Ansicht das O.V.G. in Entsch. Bd. 3, S. 102, welches annimmt, nach dem Freizügigkeitsgesetze könne ohne Rücksicht auf die Bestimmungen des § 4 St.O. die Steuer bei längerem Aufenthalte als drei Monate für die ganze Zeit erhoben werden.

dann bleiben steuerfrei Ausländer, denen die Befreiung durch Staatsverträge zugesichert ist, die, welche sich zum Besuche einer Unterrichtsanstalt oder als Lehrlinge im Stadtgebiete aufhalten und in der Regel die, welche in Lohn und Kost eines anderen stehen. Die nähere Bestimmung bleibt dem Ortsstatute vorbehalten (§ 14 H.).

Von der städtischen Kommunalbesteuerung bleiben befreit die Mitglieder des königlichen und des fürstlichen Hauses Hohenzollern, die Deposſedierten und die Mediatisierten, wenn und soweit ihnen durch die bestehende Gesetzgebung oder besondere Rezesse eine Steuerfreiheit eingeräumt ist [11]).

Besondere Bestimmungen treffen sämtliche Städteordnungen hinsichtlich der zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche gewidmeten Grundstücke, indem sie dieselben von allen Gemeindelasten grundsätzlich befreien. In den Städteordnungen der alten Provinzen wird hierbei verwiesen auf das Gesetz vom 24. Februar 1850 [12]), welches eine Aufzählung dieser Grundstücke enthält, und die Kabinettsordre vom 8. Juni 1834 [13]), wonach in den landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteilen die Kommunalsteuerpflicht zu öffentlichem Gebrauche bestimmter Grundstücke sich nach dem damals vorhandenen Zustande richten, für die Zukunft bei neuen Erwerbungen aber nicht beansprucht werden soll. In Hannover muß die Steuerfreiheit dieser Grundstücke bereits vor Erlaß der Verfassung vom 5. September 1848 bestanden haben. Ferner sind von Steuer befreit die Dienstgrundstücke der Geistlichen, Kirchendiener und Elementarlehrer in den östlichen Provinzen, Westfalen und Schleswig-Holstein, sowie in Hannover mit der eben erwähnten Beschränkung (§ 4 Ö., W., Rh., § 25 Sch.-H., § 14 H.).

Hinsichtlich der Besteuerung der Beamten sind besondere Anordnungen getroffen worden und zwar für die alten Provinzen nach dem Gesetze vom 11. Juli 1822 betreffend die Heranziehung der Staatsdiener zu den Gemeindelasten [14]), welches ursprünglich nur für das Geltungsgebiet der Städteordnung von 1808 erlassen, in allen späteren Gemeindeordnungen der alten Provinzen in Bezug genommen und zuletzt durch Gesetz vom 23. Februar 1870 [15]) auch auf Neuvorpommern und Rügen ausgedehnt wurde. Von Hause aus nur

[11]) Vgl. §§ 52, 53, 55, 56, 57. [12]) G.S. 1850, S. 62. [13]) G. S. 1834, S. 87. [14]) G.S. 1822, S. 184. [15]) G.S. 1870, S. 133.

bestimmt für die besoldeten unmittelbaren Staatsbeamten, wurde es durch die Kabinettsordre vom 14. Mai 1832 [16]) auch für die mittelbaren Staatsbeamten in Kraft gesetzt. Damit im wesentlichen übereinstimmende Rechtsvorschriften gibt für die neuen Provinzen mit Ausnahme von Frankfurt a. M. die Verordnung vom 23. September 1867 [17]). In der Stadt Frankfurt a. M. ist durch das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. Mai 1867 § 11 der in den alten Provinzen bei der Gemeindebesteuerung der Beamten bestehende Rechtszustand unmittelbar zur Einführung gelangt.

Das Diensteinkommen der Beamten kann hiernach von den Gemeinden, zu denen sie gehören, einer Kommunalbesteuerung nur dann unterworfen werden, wenn auch der Beitrag der übrigen Ortseinwohner in Form einer allgemeinen Einkommensteuer erhoben wird. Die Zugehörigkeit im Sinne der Kommunalbesteuerung soll sich nach dem sogenannten Kommunalsteuernotgesetze vom 27. Juli 1885 § 12 nicht mehr entscheiden nach dem notwendigen Domizile des Beamten, sondern nach den allgemeinen Grundsätzen über den Wohnsitz [18]).

Soweit hiernach eine Besteuerung der Beamten zulässig ist, erfolgt sie zwar nach denselben Grundsätzen wie die aller übrigen Einwohner, doch wird nur ein Teil des Einkommens als steuerpflichtig behandelt. Dieser Teil ist auf die Hälfte des gesamten Diensteinkommens festgesetzt. Es dürfen aber im äußersten Falle an direkten Beiträgen aller Art und zu sämtlichen Gemeindebedürfnissen bei Gehalten unter 250 Thlr. nicht mehr als ein Prozent, bei solchen von 250—500 Thlr. ausschließlich nicht mehr als anderthalb Prozent und bei höheren Gehalten nicht mehr als zwei Prozent des gesamten Diensteinkommens gefordert werden. Zu den Gemeindebedürfnissen sind nicht zu zählen die Staatssteuern und Staatslasten, welche gemeindeweise erhoben und abgetragen werden [19]), wohl aber die Beiträge der Gemeinden zu provinziellen Institutionen und zur Abwicklung der Provinzial- wie ihrer besonderen Kriegs- und anderen Schulden, Rückstände und Verpflichtungen. Nach diesen Grundsätzen haben die Beamten alle die-

[16]) G.S. 1832, S. 145. [17]) G.S. 1867, S. 1648.

[18]) Damit ist die frühere, vom O.V.G. mehrfach entschiedene Streitfrage, ob als Sitz der Behörde der Ort ihres Geschäftslokals oder der Ort, für den sie bestimmt ist, betrachtet werden muß, gegenstandslos geworden.

[19]) Die Einquartierungslast fällt hierunter nicht, sondern ist Gemeindelast. Vgl. Min.Reskr. vom 8. März 1871 — M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 110.

jenigen Gemeindesteuerbeiträge zu zahlen, welche innerhalb der Zeit, in der sie der Gemeinde angehören, auf deren Mitglieder verteilt und zugleich fällig werden, wenn auch das Bedürfnis schon vor ihrem Eintritte entstanden ist. Mit dem Verlassen der Gemeinde werden sie dagegen von jeder ferneren Beitragsverbindlichkeit vollständig befreit. Von ihrem Privatvermögen haben die Beamten gleich allen anderen Gemeindeangehörigen zu steuern. Es ist aber hierbei daran festzuhalten, daß das dienstliche und das Privateinkommen doch nur einer einzigen Person zustehen. Beide sind daher nicht gesondert zu versteuern, sondern es wird die Hälfte des Diensteinkommens und das Privateinkommen zusammengezählt, und von dieser Gesamtsumme die Steuer erhoben [20]).

Endlich bleiben von jeder direkten Gemeindebesteuerung befreit:

1. Die aus Staatsfonds oder sonstigen öffentlichen Kassen zahlbaren Pensionen der Wittwen und Erziehungsgelder für Waisen ehemaliger Staatsbeamten;

2. Pensionen und Wartegelder der Staatsbeamten selbst, sofern deren jährlicher Betrag die Summe von 250 Thlr. nicht erreicht;

3. die Sterbe- und Gnadenmonate;

4. alle diejenigen Dienstemolumente, welche bloß als Ersatz barer Auslagen zu betrachten sind;

5. alles Einkommen der servisberechtigten aktiven Militärpersonen, ausgenommen hinsichtlich der auf den Grundbesitz oder das Gewerbe gelegten Steuern, wenn sie im Gemeindebezirke Grundeigentum besitzen oder Gewerbe betreiben, sowie die dienstlichen Bezüge der auf Inaktivitätsgehalt gesetzten Offiziere. Das Gesetz vom 29. Juni 1886 betreffend die Heranziehung von Militärpersonen zu Abgaben für Gemeindezwecke [21]) hat jedoch auch abgesehen von dem Einkommen aus Grundbesitz oder Gewerbebetrieb in der Gemeinde das außerdienstliche Einkommen der klassen- oder einkommensteuerpflichtigen Militärpersonen im Offiziersrang für kommunalsteuerpflichtig erklärt mit folgenden Maßgaben. Außer Ansatz bleibt das schon nach dem bisherigen Rechte steuerpflichtige Einkommen und das vorschriftsmäßige Heiratsgut der bereits vor dem 1. April 1887 verheirateten Militär-

[20]) Vgl. Entsch. des O.V.G vom 5. Februar 1885, Bd. 11, S. 71.

[21]) G S. 1886, S. 181, Vgl. L. Herrfurth, Die Heranziehung von Militärpersonen zu Abgaben für Gemeindezwecke, Berlin 1887.

personen. Von dem hiernach steuerpflichtigen Einkommen ist an die Garnison bezw. Wohnsitzgemeinde eine Steuer in Höhe der Staatssteuer von gleichem Einkommen, mindestens aber in Höhe der ersten Klassensteuerstufe zu entrichten. Die Feststellung des Betrages erfolgt durch den Vorsitzenden der Einkommensteuer-Einschätzungskommission. Gegen diese Feststellung hat die Gemeinde wie der Abgabenpflichtige binnen zwei Monaten das Recht der Beschwerde an die Bezirksregierung, welche endgiltig entscheidet. Während der Dauer einer Mobilmachung ruht auch diese Abgabenpflicht.

6. Das Diensteinkommen der Geistlichen und Elementarschullehrer[22]).

Zu den Beamten im Sinne der Gemeindesteuergesetze sind zu rechnen alle in unmittelbaren Diensten des Staates oder der demselben untergeordneten Obrigkeiten, Kollegien, kommunalen und ständischen Korporationen stehenden, mit fester Besoldung angestellten oder in den Ruhestand versetzten öffentlichen Beamten einschließlich der Civil- und Hofbeamten, nicht dagegen die nur als außerordentliche Gehilfen vorübergehend in öffentlichen Diensten beschäftigten Personen.

Hinsichtlich der indirekten Abgaben genießen die Beamten keinerlei Bevorzugung, auch sind sie nicht berechtigt, dasjenige, was sie hierauf entrichten, bei den direkten Beiträgen von den Besoldungen in Anrechnung zu bringen.

Das Besteuerungsrecht der Gemeinde beschränkt sich aber nicht auf diejenigen Personen, welche in derselben ihren Wohnsitz oder längeren Aufenthalt haben. Nach den Städteordnungen für die alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. ist jeder, der ohne im Stadtbezirk zu wohnen daselbst Grundbesitz hat oder ein stehendes Gewerbe betreibt, verpflichtet, an denjenigen Lasten Teil zu nehmen, welche auf den Grundbesitz oder das Gewerbe oder das aus jenen Quellen fließende Einkommen gelegt sind. Das Gleiche gilt von juristischen Personen, welche im Stadtbezirke Grundeigentum besitzen oder stehendes Gewerbe betreiben (§ 4 Ö., W., Rh., § 23 Sch.-H., § 8 Frkft.). Nach der hannöverschen Städteordnung § 13 trifft dies bloß Personen, welche in der Stadtgemeinde Grundeigentum haben, ohne zu ihr zu gehören.

[22]) Entscheidend ist nicht die Qualifikation der Lehrer, sondern der Charakter der Schule, an der sie angestellt sind.

Ueber diese Kommunalbesteuerung der nicht zu der betreffenden Gemeinde durch Wohnsitz oder Aufenthalt gehörigen Personen wurden demnächst für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande Vorschriften erlassen in dem Gesetze vom 27. Juli 1885[23]) betreffend die Ergänzung und Abänderung einiger Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben, gewöhnlich Kommunalsteuernotgesetz genannt, zu dessen Ausführung die Cirkularverfügungen der Minister des Innern und der Finanzen vom 19. Oktober bezw. 5. November 1885[24]) ergingen. Dieses Gesetz ist dazu bestimmt, bis zum Erlasse eines allgemeinen Gesetzes über das Kommunalsteuerwesen wenigstens vorläufig einige der dringendsten Bedürfnisse zu befriedigen. Zum Gegenstande hat es nur die auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben. Seine Bedeutung besteht, soweit es sich um die Städte handelt, darin, daß es nicht nur wie die Städteordnungen eine Heranziehung der Forensen und juristischen Personen, sondern auch des Fiskus und der Gesellschaften ohne korporativen Charakter gestattet, daß es weiterhin im Anschlusse an die bisherige Verwaltungspraxis Grundsätze über die Einschätzung dieser Steuerpflichtigen aufstellt und endlich Bestimmungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung trifft.

Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften, eingetragene Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, und juristische Personen, insbesondere auch Gemeinde- und weitere Kommunalverbände unterliegen in den Gemeinden, in denen sie Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben, hinsichtlich des ihnen aus diesen Quellen zufließenden Einkommens den auf das Einkommen gelegten Gemeindeabgaben. Der gleichen Steuerpflicht werden bis auf weiteres unterworfen der Fiskus hinsichtlich seines Einkommens aus Gewerbe-, Eisenbahn- und Bauunternehmungen, sowie aus Domänen und Forsten und die so-

---

[23]) G.S. 1885, S. 327. Vgl. dazu den Kommentar von Herrfurth und Noell, Berlin 1885 und bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, Bd. 4 (1886), S. 457 ff.; L. Herrfurth, Die Kommunalabgabenpflicht der Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften und eingetragenen Genossenschaften, Berlin 1886; Parey, Gesetz ꝛc. vom 27. Juli 1885, 2. Aufl., Berlin 1889.

[24]) M.Bl. der inn. Verw. 1885, S. 223, 225.

genannten Forenſen, d. h. Perſonen, welche in Gemeinden, ohne daſelbſt Wohnſitz zu nehmen oder ſich länger als drei Monate aufzuhalten, Grundbeſitz haben oder Gewerbe betreiben.

Bei der Einſchätzung der genannten Perſonen zu der Gemeindeeinkommenſteuer iſt, ſoweit eine Einſchätzung zur Staatseinkommen- oder Klaſſenſteuer ſtattzufinden hat, das Ergebnis derſelben zu Grunde zu legen. Im übrigen müſſen aber wenigſtens dieſelben Grundſätze wie für die ſtaatliche Einſchätzung befolgt werden, bei Bergbauunternehmungen mit der Maßgabe, daß die der jährlichen Verringerung der Subſtanz entſprechenden Abſchreibungen zu den Ausgaben gerechnet werden. Für die Berechnung des Reineinkommens der Privateiſenbahnen und ſämtlicher ſtaatlichen, der Steuerpflicht unterliegenden Betriebe ſind beſondere Beſtimmungen getroffen (§§ 4—6 des Geſ.).

Bei einem über mehrere Gemeinden ſich erſtreckenden Betriebe liegt hiernach die Gefahr der Doppelbeſteuerung durch verſchiedene Gemeinden nahe. Zur Vermeidung derſelben ſoll in dieſem Falle die Vereinbarung der beteiligten Gemeinden mit dem Abgabepflichtigen in erſter Linie entſcheiden. Soweit eine ſolche Vereinbarung nicht zu Stande kommt, ſtellt das Geſetz ſelbſt einen Verteilungsmaßſtab auf. Bei Verſicherungs-, Bank- und Kreditgeſchäften wird der Gemeinde, in welcher die Leitung des Geſamtbetriebes ſtattfindet, der zehnte Teil des Einkommens zur Beſteuerung vorab überwieſen, der Ueberreſt nach Verhältnis der in den einzelnen Gemeinden erzielten Bruttoeinnahme verteilt. In allen übrigen Fällen legt man das Verhältnis der in den einzelnen Gemeinden für Beſoldung des Verwaltungsperſonals erwachſenen Ausgaben zu Grunde. Erſtreckt ſich eine Betriebsſtätte, innerhalb deren die Ausgaben erwachſen ſind, über mehrere Gemeinden, ſo beſchließen über die Verteilung die Verwaltungsbeſchlußbehörden, alſo ſoweit eine Stadt in Betracht kommt, der Bezirksausſchuß, in Poſen die Kommunalaufſichtsbehörden und, wenn es ſich um die Stadt Berlin handelt, der Miniſter des Innern. Beſondere Uebergangsbeſtimmungen ſind getroffen hinſichtlich derjenigen Staatseiſenbahnen, denen gegenüber die Gemeinden bis zum 1. April 1880 ein Beſteuerungsrecht ausgeübt hatten. Bei Einſchätzung der Forenſen bleibt in ihrer Wohnſitzgemeinde das bereits anderweitig verſteuerte Einkommen außer Anſatz, doch kann die Wohnſitzgemeinde, wenn hiernach der ihr zufallende Teil weniger als ein Viertel des Geſamteinkommens betragen ſollte, mindeſtens dieſes

Viertel für sich in Anspruch nehmen und der Besteuerung seitens der Forensalgemeinde entziehen. Bei einem mehrfachen Wohnsitze, dem ein mehr als dreimonatlicher Aufenthalt rechtlich gleichsteht, findet eine Verteilung des Einkommens auf die einzelnen Wohnsitzgemeinden nach der Zahl derselben statt (§§ 7—11 des Ges.).

In diesen Bestimmungen der einzelnen Städteordnungen und besonderer Gesetze ist aber immerhin nur ausgesprochen, welche Subjekte den Stadtgemeinden steuerpflichtig sind, im allgemeinen aber nicht, welche Steuern von ihnen erhoben werden dürfen. Auch diese Frage ist gesetzlich geregelt, doch weichen die Vorschriften der verschiedenen Städteordnungen mannigfach von einander ab.

In den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. können die Gemeindesteuern bestehen:

1. in Zuschlägen zu den Staatssteuern mit folgenden Maßgaben:
   a. die Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen darf nicht belastet werden;
   b. in den östlichen Provinzen und Westfalen muß bei Zuschlägen zur klassifizierten Einkommensteuer, in Westfalen auch zur Klassensteuer, jedenfalls das außerhalb der Gemeinde belegene Grundeigentum außer Berechnung bleiben; in der Rheinprovinz, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. bei Zuschlägen zur Klassen- und Einkommensteuer derjenige Teil des besteuerten Gesamteinkommens, welcher aus dem in einer anderen Gemeinde gelegenen Grundbesitze oder aus dem in einer anderen Gemeinde betriebenen stehenden Gewerbe fließt und in dieser letzteren Gemeinde einer besonderen Gemeindebesteuerung unterworfen ist, bis auf Höhe dieses Steuerbetrages von den Zuschlägen der Gemeinde des Wohnorts freigelassen werden, während das übrige Einkommen der Wohngemeinde steuerpflichtig bleibt[25]).
   c. die Genehmigung für Berlin des Oberpräsidenten, für die Provinz Posen der Regierung, für die anderen Landesteile des Bezirksausschusses ist erforderlich bei Zuschlägen zu den direkten Steuern, wenn der Zuschlag fünfzig Prozent der Staatssteuern übersteigt oder nicht nach gleichen Sätzen ver-

[25]) Dieser Absatz ist durch das Gesetz vom 27. Juli 1885 im allgemeinen gegenstandslos geworden.

teilt werden soll, ausgenommen bei einer Freilassung oder geringeren Belastung der letzten Klassensteuerstufe und bei Zuschlägen zu den indirekten Steuern, in den östlichen Provinzen außerdem bei allen Zuschlägen zur Einkommensteuer.

2. Zulässig sind außerdem besondere direkte oder indirekte Gemeindesteuern. Dieselben bedürfen jedoch der Genehmigung der zu 1c genannten Organe, wenn sie neu eingeführt, erhöht oder in ihren Grundsätzen verändert werden sollen. Die Genehmigung von Gemeindebeschlüssen, durch welche besondere direkte oder indirekte Gemeindesteuern neu eingeführt oder in ihren Grundsätzen verändert werden sollen, ist außerdem nur zulässig mit Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen.

Als solche besondere Steuern sind durch das A. L.-R. II, 19 § 27 im Geltungsgebiete desselben allgemein zugelassen gemäßigte Taxen auf den Luxus, die Ostentation und die öffentlichen Belustigungen der wohlhabenderen Einwohner der Gemeinde zur Verwendung im Interesse der Armenpflege[26]). Außerdem sind als besondere Steuern noch üblich die Hundesteuer[27]) und die vom Mietswerte der Gebäude zur Hebung gelangende Mietssteuer.

In Hannover sind Normativbestimmungen ähnlicher Art nicht getroffen worden, so daß in dieser Hinsicht die Gemeinde bei der Besteuerung freie Hand hat (§ 53 Ö., § 52 W., § 49 Rh., §§ 13, 14 H., § 72 Sch.-H., § 62 Frkft., § 5 Nr. 3 des Ges. vom 31. Mai 1853 betr. Neuvorpommern und Rügen, § 16 Z. G.).

Alle gesetzlichen Bestimmungen über das Kommunalsteuerwesen begründen jedoch nicht wie die staatlichen Steuergesetze unmittelbar eine Steuerpflicht. Bei den verschiedenen Bedürfnissen der einzelnen Kommunen ist es unmöglich, durch allgemeine Rechtsnorm die Steuereinnahmen der Gemeinden erschöpfend zu fixieren. Sämtliche Kommunalsteuergesetze haben daher nur den Charakter von gesetzlichen Ermächtigungen der Gemeinden zur Steuerausschreibung, beziehungsweise von Beschränkungen derselben in dieser Befugnis. Soll eine Steuerpflicht des einzelnen Gemeindeangehörigen gegen die Gemeinde

---

[26]) Die Besteuerung nicht öffentlicher Lustbarkeiten ist dadurch nicht verboten. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 10. September 1885, Bd. 12, S. 147.

[27]) Vgl. darüber K.O. vom 29. April 1829 — v. Kamptz, Ann. Bd. 13, S. 354.

begründet werden, so kann dies nur geschehen durch die in den Kommunalsteuergesetzen entweder ausdrücklich oder stillschweigend vorbehaltenen Ausführungsverordnungen, welche die Gemeinden in Form von Gemeindebeschlüssen zu erlassen haben. Erst diese ausführenden Gemeindebeschlüsse, welche gewöhnlich als Kommunalsteuerregulative bezeichnet werden, begründen die Steuerpflicht des einzelnen. Wo daher das Kommunalsteuerregulativ eine Verpflichtung nicht vorsieht, da ist dieselbe ausgeschlossen, auch wenn sie nach den gesetzlichen Bestimmungen hätte aufgestellt werden können[28]). Selbstverständlich gehört es zur Rechtsgültigkeit der Kommunalsteuerregulative, daß sie sich formell und materiell innerhalb der gesetzlichen Schranken halten, da die bestehende Rechtsordnung durch Beschlüsse der Gemeindeorgane keine Abänderung erfahren kann.

In den über die Erhebung der Kommunalsteuern zu erlassenden, von der erwähnten Aufsichtsbehörde zu bestätigenden Regulativen können Ordnungsstrafen gegen die Kontravenienten bis zur Höhe von 30 Mk. angeordnet werden (§ 53 Ö., § 49 Rh., § 72 Sch.-H., § 62 Frkft.). In Hannover kann der Magistrat die Anordnungen unter Androhung der im Polizeistrafgesetze vorgesehenen Geldbußen erlassen (§ 72 H.).

Außer der Rente ihres Grundvermögens und den Kommunalsteuern beziehen die Stadtgemeinden noch Einnahmen durch unmittelbare Ueberweisung jährlicher Renten aus Staatsfonds, namentlich zur Unterhaltung ihres Schulwesens, auf welche in anderem Zusammenhange zurückzukommen ist.

Von den Gemeindeangehörigen können in den alten Provinzen, Hannover und Schleswig-Holstein nicht nur Geldabgaben, sondern auch Dienstleistungen behufs Ausführung von Gemeindearbeiten gefordert werden. Die Auferlegung erfolgt auf Grund eines Beschlusses der Stadtverordneten, in Schleswig-Holstein beider städtischen Kollegien, in Hannover nach Maßgabe des Ortsstatuts. Die Dienste werden in Geld abgeschätzt und demnächst nach dem Maßstabe der Gemeindeabgaben und in deren Ermangelung nach dem Maßstabe der direkten Steuern verteilt. Abweichungen von dieser Verteilungsart bedürfen der Genehmigung in Berlin des Oberpräsidenten, für die

[28]) Uebereinstimmend Entsch des O.V.G. vom 20. November 1884, Bd. 11, S. 54.

Provinz Posen der Regierung, im übrigen des Bezirksausschusses. Die Dienste können, von Notfällen abgesehen, auch durch taugliche Stellvertreter abgeleistet oder nach der Abschätzung an die Gemeindekasse gezahlt werden (§ 54 Ö., § 53 W., § 50 Rh., § 15 H., § 73 Sch.-H., § 16 Z. G.). Die Beamten können jedoch zu den Gemeindediensten nicht herangezogen werden, es sei denn, daß sie ein Grundstück besitzen oder ein stehendes Gewerbe betreiben, und die Dienste auf dem Grundbesitze oder dem Gewerbebetriebe ruhen. Ebenso wenig liegt ihnen irgend eine Ersatzleistung an Stelle der persönlichen Dienste ob (§ 4 Ö., W., Rh., V. vom 23. September 1867 § 10).

Bezüglich der Reklamationen gegen städtische Abgaben, nicht jedoch gegen Dienstleistungen findet nach dem Gesetze vom 18. Juni 1840 über die Verjährungsfristen bei öffentlichen Abgaben[29]) § 14, welches gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete gilt, dasselbe Verfahren statt wie bei Staatsabgaben. Es sind also die Reklamationen gegen direkte Steuern, mögen sie eine Ermäßigung oder gänzliche Befreiung bezwecken, binnen drei Monaten vom Tage der Bekanntmachung der Heberolle oder, wenn die Steuer im Laufe des Jahres auferlegt worden, binnen drei Monaten nach erfolgter Benachrichtigung von deren Betrage oder endlich, sofern eine periodische Veranlagung und Anfertigung von Heberollen nicht stattfindet, binnen der ersten drei Monate jedes Jahres anzubringen. An Stelle des in jenem Gesetze eingeführten Rekurses ist jedoch nunmehr das Verwaltungsstreitverfahren eröffnet und zwar nicht nur bei Geldabgaben, sondern auch bei Diensten. Der Gemeindevorstand hat auf Reklamationen über die Heranziehung oder die Veranlagung zu den Gemeindelasten zu beschließen. Soweit es sich um Gemeindesteuern handelt, ist die frühere Reklamationsfrist aufrecht erhalten worden, während bei Gemeindediensten eine solche nicht besteht. Gegen den Beschluß der Gemeindebehörde ist statt des früheren, innerhalb sechs Wochen bei der vorgesetzten Behörde einzulegenden Rekurses, der nunmehr allein noch in der Provinz Posen bei Steuerreklamationen stattfindet, innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben. Zuständig ist der Bezirksausschuß, gegen dessen Entscheidung nur das Rechtsmittel der Revision beim Oberverwaltungsgerichte zulässig ist

[29]) G. S. 1840, S. 140 ff.

(§§ 18, 21 Z. G.). Das Verwaltungsstreitverfahren greift auch in denjenigen Fällen Platz, in denen bei Staatssteuern der ordentliche Rechtsweg stattfindet. Die Grundsätze über die Nachforderung von Steuern und die Steuerverjährung sind dieselben wie bei staatlichen Abgaben. Es ist daher in dieser Beziehung auf das staatliche Steuerrecht zu verweisen[30]).

Der Magistrat entwirft alle Jahre einen Etat über alle Ausgaben, Einnahmen und Dienste, welche sich im Voraus bestimmen lassen[31]). Dieser Entwurf wird in den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. nach vorheriger Bekanntmachung zur allgemeinen Kenntnis der Einwohner offen gelegt und demnächst von den Stadtverordneten bezw. Bürgervorstehern, in Schleswig-Holstein von beiden städtischen Kollegien gemeinsam festgestellt. Eine Abschrift des Etats erhält die Aufsichtsbehörde, welche in Hannover ihre Zustimmung zu demselben versagen darf, wenn der Etat das Gemeindevermögen nicht erhält, bei der Anordnung und Umlegung der Gemeindeabgaben keine angemessenen Grundsätze befolgt oder begründete Beschwerden über die Gemeindeverwaltung zu heben sind. Die nach den neuvorpommerschen Stadtrezessen bestehende Befugnis der Aufsichtsbehörde, den Etat festzustellen, ist durch § 19, Abs. 3 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 aufgehoben, und auch hier den städtischen Behörden nur die Verpflichtung zur Einreichung einer Abschrift des Etats an die Aufsichtsbehörde auferlegt worden.

Sache des Magistrats ist es, dafür zu sorgen, daß die Verwaltung nach dem Etat geführt wird. Außeretatsmäßige Ausgaben bedürfen derselben Genehmigung wie der Etat selbst. Die Gemeindeabgaben und sonstigen Gemeindegefälle werden von den Säumigen im Steuerexekutionswege eingezogen. Die Jahresrechnung des Einnehmers ist in den alten Provinzen, Hannover und Frankfurt a. M. von dem Magistrate zu revidieren und, mit den Erinnerungen versehen, der Stadtverordnetenversammlung bezw. dem Bürgervorsteherkollegium zur Prüfung, Feststellung und Entlastung vorzulegen. In Schleswig-Holstein wird die Gemeinderechnung von der Stadtkasse dem Magistrate eingeliefert, seitens einer durch beide städtische Kollegien einzusetzenden Revisionskommission geprüft und nach Erledigung

[30]) Vgl Abt. II den Abschnitt über die Finanzverwaltung.
[31]) A. a. O.

der gezogenen Ausstellungen den Stadtkollegien zur Prüfung und Entlastung vorgelegt. Die Aufsichtsbehörde erhält regelmäßig Abschrift des Feststellungsbeschlusses (§§ 66—70 Ö., W., §§ 60—64 Rh., §§ 118—124 H., §§ 80—86 Sch.-H., §§ 73—74 Frkft.).

§ 108. Die staatliche Aufsicht über die städtische Kommunalverwaltung.

Während des 18. Jahrhunderts waren die preußischen Städte unter die ausgedehnteste staatliche Aufsicht gestellt worden, die durch ein besonderes Organ, den Commissarius loci oder Steuerrat, ausgeübt wurde. Diese staatliche Aufsicht mußte infolge des großen Umfanges der kommunalen Verwaltung [1]) so umfassend sein, daß sie den Charakter einer eigenen Verwaltung durch die Aufsichtsbehörden annahm, und die kommunalen Behörden zu bloß ausführenden Organen jener herabgedrückt wurden.

Das Ziel der Steinschen Städteordnung von 1808 war es, den Städten ihre freie Bewegung zurückzugeben. Grundsätzlich sollte daher die Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten den aus der Wahl der Bürger hervorgegangenen Organen der städtischen Korporation überlassen werden. Das staatliche Aufsichtsrecht über die Städte blieb zwar vorbehalten, der Ausübung desselben wurden aber sehr enge Grenzen gezogen. Der Staat wollte seine Aufsicht nur noch dadurch bethätigen, daß er die gedruckten Rechnungsextrakte oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen der Städte über die Verwaltung ihres Gemeinvermögens einsah, die Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen entschied, neue Statuten bestätigte und zu den Wahlen der Magistratsmitglieder seine

---

[1]) Da der Umfang der städtischen Kommunalverwaltung und die Ausdehnung der staatlichen Aufsicht sich wechselseitig bedingen, so müßte ein Gelingen der immer wieder auftauchenden Bestrebungen, die Polizei zu einem Gegenstande der Kommunalverwaltung zu machen, eine entsprechende Ausdehnung der staatlichen Aufsicht zur Folge haben. Der moderne Staat kann auf die einheitliche Handhabung der Sicherheitspolizei nicht verzichten. Ist dieselbe Gegenstand der Kommunalverwaltung, so muß die ganze Kommunalverwaltung in unbedingte Abhängigkeit vom Staate gesetzt werden. Die Polizei zum eigenen Rechte der Kommune machen zu wollen, ist also eine reaktionäre Tendenz, die die Städte in den Zustand vor 1808 zurückversetzen würde.

Genehmigung erteilte. Sehr bald machten sich jedoch die Mißstände dieser allzu großen Lockerung des Aufsichtsrechtes geltend, zumal die Städte bisher keinerlei Selbstständigkeit genossen und alles von höherer Anordnung erwartet hatten. Nicht einmal die Führung der Verwaltung nach Maßgabe des bestehenden Rechtes konnte von den Aufsichtsbehörden erzwungen werden, sofern keine Beschwerde gegen die städtische Verwaltung einlief.

Die revidierte Städteordnung von 1831 sah sich daher, um diese Mißstände zu beseitigen, wieder zu einer schärferen Anspannung des Aufsichtsrechtes in der Richtung genötigt, daß die städtischen Behörden zwar über die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsakte selbstständig entschieden, die Aufsichtsorgane aber die Führung der Verwaltung nach Maßgabe des bestehenden Rechtes auch von Amtswegen kontrollieren konnten. Die Regierungen wurden demgemäß für berechtigt und verpflichtet erklärt: 1. sich die Ueberzeugung zu verschaffen, ob in jeder Stadt die Verwaltung den Gesetzen gemäß eingerichtet sei; 2. dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt würden; 3. die Beschwerden einzelner über die Verletzung der ihnen als Mitglieder der Gemeinde zustehenden Rechte zu untersuchen und zu entscheiden; 4. die Stadtgemeinde zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten und 5. in den ihnen besonders überwiesenen Fällen eine Entscheidung zu treffen.

Ungefähr auf demselben Standpunkte standen die Städteordnungen der fünfziger Jahre für die alten Provinzen, sowie die hannoversche, schleswig-holsteinsche und frankfurter Städteordnung. In den meisten Beziehungen ist jedoch die Handhabung der Staatsaufsicht über die städtische Kommunalverwaltung nunmehr für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Provinz Posen, wo die Bestimmungen der Städteordnung vom 30. Mai 1853 noch weiterhin unverändert in Kraft stehen, geregelt worden durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883. Dasselbe hält grundsätzlich daran fest, daß über die Zweckmäßigkeit der kommunalen Verwaltungsakte die städtischen Organe selbstständig zu beschließen haben, und deren Beschlüsse von gewissen Ausnahmefällen abgesehen einer höheren Bestätigung nicht bedürfen, daß es dagegen Aufgabe der staatlichen Aufsicht ist, die Innehaltung und Beobachtung der bestehenden Gesetze seitens der kommunalen Organe zu kontrollieren. Die Handhabung der staatlichen Aufsicht ist

aber in zahlreichen einzelnen Fällen der gewöhnlichen Aufsichtsbehörde, dem Regierungspräsidenten, entzogen und einer Behörde in richterlicher Unabhängigkeit, dem Bezirksausschusse, übertragen worden.

Die Aufsicht des Staates über die Verwaltung der städtischen Gemeindeangelegenheiten wird in erster Instanz von dem Regierungspräsidenten, für Posen von der Regierung, in höherer und letzter Instanz von dem Oberpräsidenten, für Posen von dem Oberpräsidenten und dem Minister des Innern ausgeübt unbeschadet der für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme von Posen gesetzlich bestimmten Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates. Für die Stadt Berlin tritt an die Stelle des Regierungspräsidenten der Oberpräsident, für Berlin und für die Hohenzollernschen Lande an die Stelle des Oberpräsidenten der Minister des Innern (§ 7 Z. G., § 76 Ö.). Diese Aufsichtsorgane können sich zwar bei Handhabung der Aufsicht der ihnen untergeordneten Behörden bedienen, nicht jedoch ihnen die Aufsicht selbstständig übertragen, da darin eine Abänderung der gesetzlich festgestellten Zuständigkeit liegen würde.

Die Staatsaufsicht über die städtische Kommunalverwaltung vollzieht sich in drei verschiedenen Formen, durch die Beaufsichtigung der Verwaltung von Amtswegen, durch die Entscheidung auf Beschwerden einzelner über die städtische Verwaltung und durch die Mitwirkung bei verschiedenen Verwaltungsakten in Form der Bestätigung der Kommunalbeschlüsse in den gesetzlich vorgesehenen Fällen.

Bei der Kontrolle von Amtswegen bedient sich die Aufsichtsbehörde des Bürgermeisters als ihres Organes. Beschlüsse der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Gemeindevorstand bezw. der Bürgermeister eventuell auf Anweisung der Aufsichtsbehörde mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Das Beanstandungsrecht des Magistrats wird dadurch nicht ausgeschlossen, daß ein Beschluß der Stadtverordnetenversammlung seiner Zustimmung bedarf und ohne diese schon an und für sich wirkungslos sein würde [2]). In Posen findet dieses Beanstandungsrecht auf Anweisung der Aufsichtsbehörde auch dann statt, wenn ein Beschluß der Gemeindeorgane das Staatswohl verletzt. Dagegen ist für die anderen Landesteile die in den Gemeindeverfassungsgesetzen begründete Befugnis der Auf-

[2]) Entsch. des O.V.G. vom 21. September 1886, Entsch. Bd. 14, S. 77.

sichtsbehörden, aus anderen Gründen als wegen Rechtsverletzung die Beanstandung herbeizuführen, ausdrücklich aufgehoben. Ist die beanstandende Verfügung ergangen, so steht gegen dieselbe der Gemeindevertretung bezw. dem Magistrate die Klage im Verwaltungsstreitverfahren vor dem Bezirksausschusse, in Berlin dem Oberverwaltungsgerichte zu, während in der Provinz Posen die Regierung im Wege des gewöhnlichen Verwaltungsdezernates eine Entscheidung trifft (§§ 15, 21 Z.G., § 77 Ö.).

Wenn weiterhin die zuständigen städtischen Organe es unterlassen oder verweigern, die der Gemeinde gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt die Aufsichtsbehörde die Eintragung in den Etat beziehungsweise die Feststellung der außerordentlichen Ausgaben. Gegen diese Verfügung findet abgesehen von der Provinz Posen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt (§ 19 Z.G., § 78 Ö.).

Die Führung der Verwaltung nach Maßgabe der bestehenden Gesetze wird endlich noch gesichert durch das Disziplinarverfahren gegen Bürgermeister, Beigeordnete, Magistratsmitglieder und sonstige Gemeindebeamte. Bezüglich desselben greifen die Bestimmungen des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 Platz, jedoch im Geltungsgebiete des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 mit verschiedenen Modifikationen. Der Regierungspräsident, in Berlin der Oberpräsident hat gegen die genannten Beamten das gewöhnliche Ordnungsstrafrecht. Gegen die Strafverfügung des Regierungspräsidenten findet aber binnen zwei Wochen die Beschwerde beim Oberpräsidenten und gegen dessen Beschluß binnen zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Nur in Berlin und den Hohenzollernschen Landen fällt die Beschwerde fort, so daß die Klage unmittelbar gegen die Strafverfügung geht. Erläßt der Bürgermeister eine Strafverfügung, so ist gegen dieselbe binnen zwei Wochen die Beschwerde beim Regierungspräsidenten und gegen dessen Beschluß in zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statthaft. Soweit nach den Disziplinargesetzen die Bezirksregierung oder der Disziplinarhof eine Entscheidung zu treffen haben, tritt an ihre Stelle als erste Instanz der Bezirksausschuß, an die Stelle des Staatsministeriums als zweite Instanz das Oberverwaltungsgericht (§ 20 Z.G., § 80 Ö.).

Beschwerden bei den Aufsichtsbehörden in städtischen Gemeindeangelegenheiten sind in allen Instanzen innerhalb zwei Wochen, in der

Provinz Posen innerhalb vier Wochen nach Zustellung oder Bekanntmachung der angefochtenen Entscheidung anzubringen (§ 7 Z.G., § 76 Ö.). Die einfache Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde erscheint statthaft in allen denjenigen Fällen, in denen kein anderes Rechtsmittel, insbesondere keine Klage im Verwaltungsstreitverfahren und keine Beschwerde im Verwaltungsbeschlußverfahren gewährt ist. Wann ein solches anderweitiges Rechtsmittel stattfindet, ist bei Behandlung der kommunalen Organe und der kommunalen Verwaltung im einzelnen erwähnt worden [3]).

Die Aufsichtsbehörde hat drittens mitzuwirken durch Bestätigung der Gemeindebeschlüsse in den Fällen, in denen die Städteordnungen eine solche Bestätigung oder Genehmigung zur Rechtsbeständigkeit der Beschlüsse erfordern. Ausnahmsweise geht hier die staatliche Aufsicht darüber hinaus, lediglich die Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse zu kontrollieren, sie hat dieselben auch nach der Seite der Zweckmäßigkeit zu prüfen. Wann eine solche höhere Genehmigung erforderlich ist, und durch welche Organe der Staat diese Mitwirkung ausübt, ist in den vorhergehenden §§ erörtert.

Als außerordentlicher Ausfluß des staatlichen Aufsichtsrechts ist endlich noch aufzufassen die nach den Städteordnungen der alten Provinzen, Schleswig-Holsteins und von Frankfurt a. M. zulässige Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung durch staatliche Anordnung. Es kann eine Stadtverordnetenversammlung auf den Antrag des Staatsministeriums durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Die anzuordnende Neuwahl muß in diesem Falle binnen sechs, beziehungsweise in Schleswig-Holstein binnen drei Monaten vom Tage der Auflösungsverordnung an erfolgen. Bis zur Einführung der neugewählten Stadtverordneten sind deren Verrichtungen durch den Bezirksausschuß als Beschlußbehörde, für die Stadt Berlin durch den Oberpräsidenten, in der Provinz Posen durch besondere, vom Minister des Innern zu bestellende Kommissarien zu besorgen (§ 79 Ö., § 81 W., § 86 Rh., § 65 Sch.-H., § 82 Frkft., § 17 Nr. 3 Z.G.). In Hannover besteht die Möglichkeit der Auflösung eines Bürgervorsteherkollegiums durch königliche Verordnung nicht, die Auflösung könnte hier nur durch Gesetz oder durch Verordnung mit Gesetzeskraft erfolgen.

---

[3]) Vgl. §§ 102—107.

§ 109. Die allgemeine Landesverwaltung der Stadt.

Den Organen der städtischen Korporationen sind Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung für den städtischen Bezirk im weitesten Umfange übertragen, und dadurch eine enge Verbindung zwischen der Kommunalverwaltung und der allgemeinen Landesverwaltung hergestellt worden. Das Organ, dessen sich der Staat zur Handhabung der allgemeinen Landesverwaltung in der Stadt bedient, kann jedoch ein verschiedenes sein. Grundsätzlich ausgeschlossen von der allgemeinen Landesverwaltung ist das Kollegium der Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher als die Vertretung der Korporationsmitglieder. In dieser Vertretung wiegt das korporative Element des kommunalen Verbandes derart vor, daß sie zu einer Teilnahme an der allgemeinen Landesverwaltung nicht geeignet erscheint und zwar um so weniger, als sie auch in der Kommunalverwaltung lediglich beschließende Versammlung, nicht ausführendes Verwaltungsorgan ist. Die preußischen Städteordnungen gewähren daher der Gemeindevertretung keinerlei Anteil an der allgemeinen Landesverwaltung, soweit es sich um die Verwaltungsexekutive handelt, wenn die Gemeindevertretung auch bei einzelnen Verwaltungsmaßregeln mitzuwirken hat. Es bleibt somit, wenn man kommunale Organe zu der allgemeinen Landesverwaltung heranziehen will, nur der Magistrat als Kollegium oder einzelne Mitglieder desselben.

Die preußische Städteordnung von 1808 § 106, welche zum ersten Male die Verbindung der Kommunalverwaltung mit der allgemeinen Landesverwaltung der Städte herstellte, indem sie die Ortspolizei für ein eigenes Recht des Staates erklärte, aber städtischen Behörden übertrug, wählte zum Organe der allgemeinen Landesverwaltung den Magistrat als Kollegium. Praktische Mißstände, welche sich aus der Handhabung der Ortspolizei durch eine kollegiale Behörde ergaben, führten jedoch schon in der revidierten Städteordnung vom 17. März 1831 zu einem anderen Versuche. Es wurde nunmehr dem Staate vorbehalten, nicht nur den Magistrat als solchen, sondern auch allein den Oberbürgermeister, den Bürgermeister oder ein anderes Magistratsmitglied mit der Polizeiverwaltung speziell zu beauftragen. Die jetzt in Kraft stehenden Städteordnungen befolgen kein einheitliches System. Die Städteordnungen für die alten Provinzen und im Anschlusse daran diejenigen für Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. sind auf

dem Wege der revidierten Städteordnung von 1831 weiter fortgeschritten und haben es vollständig aufgegeben, den Magistrat als solchen für die allgemeine Landesverwaltung heranzuziehen. Dagegen hat die hannöversche Städteordnung, welche sich von den jetzt geltenden am engsten der Steinschen Städteordnung von 1808 anschließt, die Ausübung der Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung durch den Magistrat als Kollegium festgehalten.

In den alten Provinzen, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. hat daher der Bürgermeister nach näherer Bestimmung der Gesetze folgende Geschäfte zu besorgen:

1. wenn die Handhabung der Ortspolizei nicht königlichen Behörden übertragen ist:
   a. die Handhabung der Ortspolizei;
   b. die Verrichtung eines Hilfsbeamten der gerichtlichen Polizei;
   c. die Verrichtungen eines Amtsanwalts,

vorbehaltlich der Befugnis der Behörde, in den zu b und c gedachten Fällen auch andere Beamte mit diesen Geschäften zu beauftragen. Dem Bürgermeister am Sitze eines Gerichtes kann die Vertretung der Amtsanwaltschaft auch für die übrigen Gemeinden des Gerichtsbezirks gegen angemessene Entschädigung übertragen werden.

2. Alle anderen örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung, namentlich auch das Führen der Personenstandsregister, sofern nicht andere Behörden dazu bestimmt sind.

Einzelne dieser unter 1 und 2 erwähnten Geschäfte können mit Genehmigung des Regierungspräsidenten, für Posen der Regierung, für die Stadt Berlin des Oberpräsidenten einem anderen Magistratsmitgliede oder Gemeindebeamten übertragen werden (§ 62 Ö., W., §§ 57, 74 Rh., §§ 89, 90 Sch.-H., § 69 Frkft.).

In der Provinz Hannover versieht der Magistrat die Polizei im Stadtgebiete und hat bei Ausübung der gerichtlichen Polizei, sowie bei Verwaltung der Geschäfte der Staatsanwaltschaft für die Stadt bei dem zuständigen Gerichte durch eins seiner Mitglieder oder einen von dem Justizminister hiermit zu beauftragenden städtischen Beamten Hilfe zu leisten. Als Organ der Staatsgewalt steht der Magistrat unabhängig von der Stadtgemeinde nur unter Leitung der vorgesetzten Regierungsbehörde (§§ 71, 72 H.).

Die Polizeiverwaltung der Städte ist jedoch nicht notwendig mit

der städtischen Kommunalverwaltung in denselben Organen verbunden. Vielmehr kann in den alten Provinzen nach dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. März 1850 §§ 2 und 3[1]) in Gemeinden, wo sich eine Bezirksregierung, ein Land-, Stadt- oder Kreisgericht[2]) befindet, sowie in Festungen und in Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern die örtliche Polizeiverwaltung durch Beschluß des Ministers des Innern besonderen Staatsbeamten übertragen werden. Auch in anderen Gemeinden ist aus dringenden Gründen die zeitweise Einführung derselben Einrichtung zulässig. Die Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung mit Ausnahme der von der Regierung angestellten besonderen Beamten sind auch in diesem Falle von den Gemeinden zu bestreiten[3]). In Hannover kann die Regierung, wo besondere Umstände es erfordern, eine eigene Polizeibehörde anordnen. Dem Magistrate muß aber in diesem Falle dasjenige verbleiben, was die Gewerbeverhältnisse, die Einrichtung, Verwaltung und Beaufsichtigung der städtischen Güter und Anstalten und der für gemeinsame städtische Zwecke bestimmten Privatanstalten zum Gegenstande hat. Die durch Einrichtung einer besonderen Polizeibehörde entstehenden außerordentlichen Kosten hat der Staat zu tragen (§ 78 H.). Für Schleswig-Holstein steht dem Minister des Innern die Befugnis zu, in Festungen oder in Städten von mehr als 10000 Einwohnern die Sicherheitspolizei, insbesondere die Verfolgung von Kriminal- und Polizeivergehen einer besonderen Stadtbehörde oder einem besonderen Staatsbeamten zu übertragen, auch diese Maßregel aus dringenden Gründen zeitweise auf andere Zweige der Ortspolizei auszudehnen und ganz oder teilweise in Städten anderer Kategorien einzuführen. Für den Fall der Teilung der Ortspolizei bestimmt ein von dem Minister festzusetzendes Regulativ die Grenzen der beiderseitigen Zuständigkeit. Dem Staate fallen nur die Gehälter der von der Staatsregierung bestellten besonderen Polizeiorgane zur Last (§ 89 Sch.-H.). Für die Stadt

[1]) G.S. 1850, S. 265.

[2]) Also ein kollegiales Gericht, nach der heutigen Gerichtsverfassung würde dem ein Landgericht entsprechen, nicht dagegen ein Amtsgericht.

[3]) Was als Diensteinkommen und was als sachliche Kosten der Polizeiverwaltung zu betrachten ist, ist lediglich Thatfrage. Das O.V.G. rechnet zu ersterem Pension und Wohnungsgeldzuschuß, zu letzterem Dienstkleidung und Waffen, Pferdegelder, Fuhr- und Büreaukosten. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 26. September 1885, Bd. 12, S. 88 und vom 20. November 1885, Bd. 14, S. 98.

Frankfurt a. M. endlich hat die Verordnung vom 29. Juni 1867 [4]) die Ausübung der örtlichen Polizeiverwaltung einem königlichen Polizeipräsidenten übertragen, dessen Zuständigkeit sich nach der hessen-nassauischen Kreisordnung auch über den Landkreis Frankfurt a. M. erstreckt. Die Kosten mit Ausnahme der Gehälter der unmittelbaren Staatsbeamten tragen auch hier die beteiligten Gemeinden nach einem durch den Minister des Innern zu bestimmenden Verteilungsmaßstabe [5]).

Bezüglich der außer der Handhabung der Ortspolizei den städtischen Behörden obliegenden Geschäfte beantwortet sich die Frage, ob es zulässig ist, besondere Staatsbehörden mit diesen Angelegenheiten zu betrauen nach den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen, durch welche die betreffenden Zweige der allgemeinen Landesverwaltung den städtischen Behörden übertragen sind. Dieser Punkt ist also bei den Einzelgebieten der Verwaltung zur Erörterung zu ziehen.

Soweit die städtischen Behörden nicht als Organe der städtischen Korporation, sondern als Organe der allgemeinen Landesverwaltung in Thätigkeit treten, greifen die speziell für die Handhabung der kommunalen Verwaltung getroffenen Bestimmungen in keiner Weise Platz. Nicht dem kommunalen Verbande, sondern seinen Organen unmittelbar werden gewisse Verwaltunsangelegenheiten übertragen. Hieraus ergiebt sich, daß als Organe der allgemeinen Landesverwaltung nur diejenigen kommunalen Behörden zu betrachten sind, an welche die Uebertragung stattgefunden hat, nicht dagegen andere Organe der Korporation. Insbesondere haben, was einige Städteordnungen ausdrücklich hervorheben, die Stadtverordneten bezw. Bürgervorsteher über Gegenstände der dem Bürgermeister oder dem Magistrate übertragenen allgemeinen Landesverwaltung in keiner Weise Beschluß zu fassen. Das städtische Organ hat nicht wie bei der Kommunalverwaltung die Beschlüsse der Gemeindevertretung, sondern die Anordnungen der vorgesetzten Dienstbehörde auszuführen, soweit es nicht zum selbstständigen Handeln berufen ist.

Weiterhin besteht für die durch städtische Organe zu handhabende

[4]) G.S. 1867, S. 917.

[5]) Königliche Polizeipräsidien bestehen gegenwärtig in Berlin, Breslau, Königsberg, Köln und Frankfurt a. M., königliche Polizeidirektionen in Potsdam, Charlottenburg, Stettin, Danzig, Posen, Magdeburg, Kolberg, Aachen, Hannover, Wiesbaden, Kassel, Celle, Göttingen, Marburg, Hanau und Fulda. Alle diese Behörden sind büreaukratisch organisiert. Für die Stadt Berlin ist ein Zweig der Polizei, die Straßenbaupolizei, durch K.O. vom 28. Dezbr. 1875 — Potsd. A.Bl. 1876, S. 8 — dem Oberbürgermeister übertragen.

allgemeine Landesverwaltung nicht die besondere Regelung des Aufsichtsrechtes der oberen Behörde, vermöge dessen die kommunalen Organe zwar zur Führung der Verwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken genötigt werden können, aber über die Zweckmäßigkeit ihrer Verwaltungsakte im allgemeinen selbstständig zu entscheiden haben. Auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung befindet sich vielmehr das mit derselben betraute städtische Organ zu den Aufsichtsbehörden in genau demselben Verhältnisse der Unterordnung wie jede andere unmittelbare Staatsbehörde zu ihrer vorgesetzten Dienstbehörde.

Nach den Stadtrezessen der einzelnen Städte in Neuvorpommern und Rügen ist zwar die Polizei, wie dies bis zum Jahre 1808 in Preußen allgemein der Fall war, eigenes Recht der Stadtgemeinden, also Gegenstand der Kommunalverwaltung. Alle rechtlichen Folgerungen, die man aus dieser Thatsache ziehen könnte, sind aber durch die auch in Neuvorpommern und Rügen geltende Gesetzgebung über die allgemeine Landesverwaltung abgeschnitten. So wird nach dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. März 1850 die Polizei im Namen des Königs geführt, und ist die Errichtung besonderer königlicher Polizeibehörden zulässig. Desgleichen hat die neuere Reformgesetzgebung das Aufsichtsrecht ebenso geregelt wie in den anderen Landesteilen.

Kap. III. Die Landgemeindeverfassungen*).

§ 110. Geschichtliche Entwicklung der Landgemeindeverfassungen in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein. [1])

Die Gemeindeverhältnisse des flachen Landes der östlichen Provinzen und zum Teil auch Schleswig-Holsteins haben die politische

*) Vgl. die Litteraturangaben zu Kap. II, außerdem T. A. Geiseler, Das ländliche Kommunalwesen in den sechs östlichen Provinzen des preußischen Staates, Berlin 1864; E. v. Moeller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preußischem Rechte, Breslau 1865; E. Meier, Verwaltungsrecht in v. Holtzendorffs Encyklopädie; v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung, Leipzig 1884; Kommentare zu den Gesetzen über die Landgemeinden in Kochs Landrecht, sowie bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgegeben von Studt und Braunbehrens, Bd. 3 (1885), S. 81 ff., ferner in den Ergänzungsbänden dazu für Westfalen, herausgeg. von Braunbehrens, die Rheinprovinz, herausgegeb. von Bitter, und Schleswig-Holstein, herausgeg. von Haase. Weitere Litteraturangaben vgl. in den folgenden §§.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 6 ff.,

und soziale Grundlage ihrer heutigen Gestaltung zur Zeit der deutschen Kolonisation der rechtselbischen Landesteile im 13. Jahrhundert gewonnen. Im Gegensatze zu der gleichmäßigeren Besitzschichtung des westlichen Deutschland wurde hier aus militärischen Rücksichten neben den bäuerlichen Gemeinden ein starker, aus dem Gemeindeverbande ausgeschlossener Großgrundbesitz geschaffen. Das militärische Gefolge des Landesherren erhielt größere Güter zu Lehen gegen die Verpflichtung zum ritterlichen Kriegsdienste, zu dessen Leistung eben nur die Besitzer eines größeren Güterkomplexes materiell im stande waren. Diese Rittergüter und ihre Eigentümer standen nicht unter dem Vorsteher der Landgemeinde, dem Schulzen, sondern unmittelbar unter dem landesherrlichen Vogte, der über sie die Gerichtsbarkeit und alle sonstigen landesherrlichen Rechte ausübte. Die Rittergutsbesitzer selbst besaßen weder über ihre eigenen Güter noch über die benachbarten Landgemeinden irgend welche staatlichen Hoheitsrechte.

Neben diesen größeren Gütern bestanden ohne jede rechtliche Beziehung zu denselben die bäuerlichen Besitzungen, welche ortsschaftsweise unter einem staatlichen Beamten, dem Schulzen, vereinigt wurden. Die Gründung der Dörfer war in der Weise erfolgt, daß der Landesherr dieselbe einer einzelnen Person gegen Verleihung des erblichen Schulzenamtes über das Dorf in Entrepriſe gab. Der Schulze hatte von der ihm überwiesenen Dorfflur die einzelnen bäuerlichen Besitzungen abzugrenzen und mit Bauern zu besetzen. Kein Bauer erhielt jedoch sein Gut als völlig freies Eigentum, sondern der Landesherr blieb Obereigentümer von allem Grund und Boden. Der Bauer hatte daher dem Landesherren von seinem Gute einen bestimmten Zins zu zahlen und Hand- und Spanndienste im militärischen Interesse, wie Wagendienst, Burgfrohnen und dergleichen zu leisten. Ebenso blieb über das Schulzengut der Landesherr als Lehnsherr Obereigentümer. Der Schulze war zur Leistung des Lehnskriegsdienstes zu Roß und zur Entrichtung einer Lehenware verpflichtet.

Ueber die in dem Dorfe angesessenen Personen übte nun der Schulze die Ortspolizei als Organ des landesherrlichen Vogtes, sowie eine niedere Gerichtsbarkeit in unbedeutenden Straffachen und nicht-

---

116 ff., 253 ff., Bd. 2, S. 8 ff., 142 ff., 283 ff., Bd. 3, S. 33 ff.; E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, S. 120, sowie die bei beiden angeführte weitere Litteratur.

streitigen Civilsachen. Er war endlich landesherrlicher Finanzbeamter, dem die Einforderung der Leistungen der Bauern für den Landesherren oblag. Das Dorf bildete also den untersten Bezirk für die allgemeine Landesverwaltung des flachen Landes. Dagegen hatte es nicht den Charakter eines Kommunalverbandes. Zwar bestand in manchen Beziehungen eine wirtschaftliche Gemeinschaft zwischen den einzelnen Bauern, gemeinsame Weide, gemeinsamer Wald. Diese Gemeinschaft war jedoch ein rein privatrechtliches Gesamteigentum der Bauern, eine öffentlichrechtliche Korporation bildeten die Landgemeinden in keiner Beziehung.

Soweit eine Kolonisation der Slavenländer durch deutsche Einwanderer erfolgte, war dieses unvermittelte Nebeneinanderbestehen von Rittergutsbesitz und bäuerlichem Besitze der charakteristische Grundtypus der politischen und sozialen Verhältnisse von der Saale und Elbe bis zur Memel. Nur in den Gegenden, in die der deutsche Einwanderer nicht vordrang, in der Lausitz, in Teilen von Hinterpommern und von Oberschlesien, saß der slavische Bauer als Grundholde auf dem Gute eines Herren, dem er Zins und Robott zu leisten hatte, der über seine leibeigenen Hintersassen die Gerichtsbarkeit ausübte.

Aber auch in den von Deutschen kolonisierten Landesteilen erhielt sich die Unabhängigkeit der Landgemeinden von den Rittergutsbesitzern nicht lange. Die Geldnot der Landesherren nötigte dieselben seit Mitte des 13. Jahrhunderts zu fortgesetzten Veräußerungen ihrer landesherrlichen Rechte über die Bauern an die Rittergutsbesitzer. Letztere erwarben nach und nach das landesherrliche Obereigentum über die Schulzen- und Bauerngüter und damit die auf denselben haftenden Leistungen zu Gunsten des Landesherren, wie Lehenware und Stellung des Lehenpferdes seitens des Schulzen, Zinszahlungen und Leistung von militärischen Hand- und Spanndiensten seitens der Bauern. Die militärischen Leistungen, von denen die Rittergutsbesitzer keinen Gebrauch machen konnten, wurden dabei in Hofdienste zur Bestellung des gutsherrlichen Ackers verwandelt. Die Rittergutsbesitzer erwarben ferner über die bei ihren Gütern belegenen Dörfer die bisher vom landesherrlichen Vogte geübte Gerichtsbarkeit und Polizei, sowie das Kirchenpatronat.

Im Laufe weniger Menschenalter von Mitte des 13. bis Anfang des 14. Jahrhunderts hat sich somit auf dem flachen Lande des östlichen Deutschland durch die fortgesetzten Veräußerungen eine der größten

politischen Umwälzungen vollzogen. Der Rittergutsbesitz hat allgemein eine Herrschaftsstellung über den kleineren bäuerlichen Besitz gewonnen. Der Bauer befindet sich in einer wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Großgrundbesitze. Die Rittergutsbesitzer sind Obereigentümer aller bäuerlichen Grundstücke und verlangen auf Grund dessen von den Bauern bestimmte Leistungen an Zins und Diensten. Diese wirtschaftliche Herrschaft ist aber zugleich eine politische. Der Gutsherr übt die Gerichtsbarkeit und Polizei über seine Hintersassen, er stellt auf Grund seiner Lehnsherrlichkeit über das Schulzengut den Schulzen, auf Grund seines Kirchenpatronats den Pfarrer über das ihm untergebene Dorf an. Die Umwälzung zu Gunsten des Rittergutsbesitzes ist eine so allgemeine, daß schon unter Kaiser Karl IV die Erinnerung an den früheren staatsrechtlichen Zustand fast verloren ist, wie die häufig in seinem Landbuche wiederkehrende Bemerkung beweist, früher solle diese oder jene gutsherrlichen Rechte alle der Landesherr besessen haben. Sehr bald wurde auch das Verhältnis des Landesherren zu den ihm verbliebenen Dörfern nach dem allgemein herrschenden Zustande der Gutsherrlichkeit beurteilt. Der Landesherr galt als Gutsherr seiner Domänen und der dazu gehörigen sogenannten Amtsdörfer, über welche er dieselben Rechte in Anspruch nahm wie jeder Gutsherr über seine Hintersassen.

Dieses bereits seit Anfang des 14. Jahrhunderts feststehende Verhältnis zwischen Großgrundbesitz und Kleingrundbesitz hat im Laufe der nächsten vier Jahrhunderte, d. h. bis zur Regierung Friedrich Wilhelm I keine wesentlichen Veränderungen mehr erfahren. Lediglich die wirtschaftliche Abhängigkeit der Bauern vom Gutsherrn wurde unter der ständischen Reaktion in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts eine stärkere. Damals erst entstand neben der bereits seit Jahrhunderten vorhandenen dinglichen Abhängigkeit der Bauerngüter vom Rittergute die persönliche Erbunterthänigkeit. Der Bauer wurde an die Scholle gebunden, so daß er sein Dorf nur mit Erlaubnis des Gutsherren zeitweise oder für immer verlassen konnte. Im ersteren Falle hatte er ein Schutzgeld, im zweiten ein Abzugs- oder Loskaufsgeld an den Gutsherren zu entrichten. Jeder Dorfbewohner wurde zu unentgeltlichen Botendiensten, die Bauernkinder zu mehrjährigem unentgeltlichen Gesindedienste auf dem Gutshofe verpflichtet. Das Recht der Gutsherren, die Bauern auszukaufen und das Bauernland zu dem gutsherrlichen Acker einzuziehen, wurde bereits 1540 förmlich

anerkannt. Unter Johann Georg erfuhren die Leistungen der Bauern eine fortgesetzte Steigerung. Jeder Schutz der Bauern gegen ihren Gutsherrn hörte auf, Beschwerden über denselben wurden sogar mit Strafe bedroht. Da die Gründe der ständischen Reaktion überall dieselben waren[2]), so vollzogen sich diese Vorgänge nicht nur in Brandenburg, sondern in allen deutschen Territorien rechts der Elbe.

Trotz der Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse zu Ungunsten der Bauern blieb die politische Verfassung der Landgemeinden fast unverändert. Nur in wenigen Punkten macht sich die verstärkte Herrschaftsstellung des Gutsherren in wirtschaftlicher Beziehung auch politisch geltend. Nach dem Aussterben der mit dem erblichen Schulzenamte belehnten Familie wurde vielfach das Schulzenlehen vom Gutsherren eingezogen, und die Verwaltung des Schulzenamtes statt des Lehnschulzen einem nur auf Lebenszeit oder auf eine bestimmte Anzahl von Jahren vom Gutsherren bestellten Setzschulzen übertragen, der sich schon durch die Art seiner Bestellung in größerer Abhängigkeit vom Gutsherren befand. Bei Ausübung der dem Schulzen zustehenden niederen Gerichtsbarkeit war bisher die versammelte Bauerngemeinde als Urteilsfinder thätig gewesen. An die Stelle der ganzen Gemeinde traten im 16. Jahrhundert zwei, bisweilen aber auch drei, vier oder fünf von der Gemeinde auf Lebenszeit gewählte Schöffen. Die Uebermacht des Gutsherren verhindert auch jetzt die Ausbildung der Landgemeinden zu öffentlichrechtlichen Korporationen und kommunalen Verbänden. Lediglich in dem allmächtigen Gutsherrn verkörpert sich die Gemeinde, die Bildung einer besonderen Korporation erscheint daneben unmöglich.

Erst im 18. Jahrhundert, besonders unter Friedrich Wilhelm I, wird die Uebermacht der Gutsherrlichkeit gebrochen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes vom Großgrundbesitze und die persönliche Erbunterthänigkeit bleiben zwar bestehen. Aber es findet ein wirksamer Schutz des Bauernstandes bei Uebergriffen der Gutsherren statt. Für die Wiederbesetzung erledigter Bauerstellen wird durch die schärfsten staatlichen Zwangsmittel gesorgt, eine Steigerung der bäuerlichen Leistungen durch die Willkür des Gutsherren ist fortan unmöglich. Auf den königlichen Domänen zeigen sich auch schon einige Versuche, die Unterthänigkeitsverhältnisse überhaupt zu

[2]) Vgl. § 3.

lösen. Wie aber im allgemeinen die wirtschaftliche Abhängigkeit der Bauern erhalten, nur eine wirksame staatliche Kontrolle hergestellt wurde, so auch die natürliche Folge dieses wirtschaftlichen Zustandes, die politische Herrschaftsstellung des Großgrundbesitzes. Der Gutsherr ernennt also auch fernerhin Schulzen und Pfarrer, er übt die gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei über das Dorf. Aber auch hier macht sich der Einfluß des absoluten Staates geltend. Die Gutsherren werden genötigt, die ihnen zustehenden staatlichen Hoheitsrechte nach den vom Staate erlassenen Normen und unter der Aufsicht staatlicher Behörden auszuüben. Die gutsherrliche Verwaltung wird eingefügt in das System des absoluten Beamtenstaates, der Gutsherr handelt nur noch als Organ des Staates, allerdings als ein Organ, welches nicht vom Staate bestellt wird. Die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, wohl zu unterscheiden von der niederen Gerichtsbarkeit des Schulzen, schwächt sich ab zu einem bloßen Justizpatronate, indem der Gutsherr genötigt wird, die Rechtsprechung durch einen von ihm zu bestellenden, aber der staatlichen Prüfung und Bestätigung unterliegenden Justitiar oder Gerichtshalter ausüben zu lassen.

Da die Macht der Gutsherrlichkeit bereits innerlich geschwächt war, stand nunmehr der Umbildung der Landgemeinden zu Kommunalverbänden nichts mehr im Wege. Die erste kommunale Aufgabe, welche den Landgemeinden gestellt wurde, war die Unterhaltung der Schulgebäude, wozu die Einführung der allgemeinen Schulpflicht nötigte. In der Kur- und Neumark wurde für die neuen Kommunalverbände 1738 sogleich ein Grundvermögen geschaffen, indem die bisher im Gesamteigentume der Bauern stehenden und unter diese verteilten Gemeindegründe für die Gemeinde als solche zur Unterhaltung der Schule expropriiert wurden. Am 4. September 1738 erging das erste Kommunalsteuergesetz, die Verordnung über das Kollektenwesen, gleichmäßig für Stadt und Land. Dieser unter Friedrich Wilhelm I begründete Zustand der ländlichen Gemeindeverfassung blieb im wesentlichen unberührt bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Das Allgemeine Landrecht, welches Teil II, Tit. 7 Bestimmungen über die wirtschaftlichen und politischen Zustände des Bauernstandes trifft, stellt nur das seit Anfang des Jahrhunderts geltende Recht dar. In der Schlußrevision der Monita sagt daher Svarez mit Recht von diesen

Bestimmungen, sie bildeten nur eine Abstraktion aus Begriffen und der bisherigen Verfassung[3]).

Die Steinsche Reformgesetzgebung löste durch das Edikt vom 9. Oktober 1807 die persönliche Erbunterthänigkeit, in der die ländliche Bevölkerung bisher zu den Gutsherren gestanden hatte. Dagegen läßt sie im übrigen die wirtschaftliche Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes vom Großgrundbesitze unberührt. Die Versuche Steins und des ihm folgenden Ministeriums Dohna-Altenstein, die politische Herrschaftsstellung des Großgrundbesitzes durch Aufhebung der gutsherrlichen Polizei und Gerichtsbarkeit zu beseitigen, mußten daher im Sande verlaufen, da sie sich im vollen Widerspruche befanden mit den noch vorhandenen wirtschaftlichen Zuständen, die sich in der politischen Herrschaft des Großgrundbesitzes Geltung verschafften.

Die Hardenbergische Reformgesetzgebung löste auf der Grundlage des Regulierungsediktes vom 14. September 1811 in jahrzehntelanger mühsamer Arbeit die wirtschaftliche Abhängigkeit der Bauergüter von den Rittergütern und schuf damit die erste unumgängliche Voraussetzung zur Beseitigung der Gutsherrlichkeit, einen lebensfähigen freien Bauernstand. Dagegen blieb der Zustand der Landgemeindeverfassungen im Osten nach einem verfehlten Reformversuche durch das Gensdarmerieedikt vom 30. Juli 1812 im ganzen unverändert bis zum Jahre 1848. Die Thätigkeit der Ablösungsbehörden hatte um diese Zeit die größeren regulierungsfähigen Güter meist von den dinglichen Lasten zu Gunsten der Rittergüter befreit. Die gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei bildete jetzt nicht mehr den Ausdruck der bestehenden Gesellschaftsordnung, stand vielmehr, da die wirtschaftliche Basis fortgefallen war, vollständig in der Luft.

Unter den Stürmen des Jahres 1848 schien daher das Schicksal der Gutsherrlichkeit besiegelt. Die schon längst zu einem bloßen Justizpatronate abgeschwächte gutsherrliche Gerichtsbarkeit wurde vollständig beseitigt durch die Verordnung vom 2. Januar 1849. Die Regulierungsgesetze vom 2. März 1850 dehnten die Ablösung der auf den Bauergütern zu Gunsten der Rittergüter ruhenden Lasten auch auf die kleinsten, bisher von der Regulierung ausgeschlossenen Besitzungen aus, so daß die Aufhebung jedes Abhängigkeitsverhältnisses nur noch als eine Frage kurzer Zeit erschien. Die bisherige ländliche

[3]) Vgl. v. Kamptz, Jahrbücher Bd. 41, S. 149 ff.

Gemeindeverfassung unter Aufsicht der Gutsherren und die gutsherrliche Polizeigewalt waren damit zu vollkommen unhaltbaren Einrichtungen geworden. Die Gemeindeordnung und das Polizeiverwaltungsgesetz, beide vom 11. März 1850, versuchten daher eine durchgreifende Reform des bestehenden Rechtszustandes und die Beseitigung der letzten Reste der Gutsherrlichkeit. Infolge der Verkennung der maßgebenden gesellschaftlichen Grundlagen, insbesondere der inneren Verschiedenheit von Stadt und Land, der östlichen und westlichen Provinzen, mußten jedoch diese Reformgesetze scheitern, ehe sie vollständig zur Durchführung gelangt waren. Mit der Suspension dieser Gesetze trat für die östlichen Provinzen der bisherige Rechtszustand wieder in Kraft. Nur den dringendsten praktischen Bedürfnissen, die sich geltend gemacht hatten, suchte man gerecht zu werden durch eine Novelle zu der bisherigen Gemeindegesetzgebung, das Gesetz vom 14. April 1856 betreffend die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen [4]). Dieses Gesetz trat auch für Neuvorpommern und Rügen in Kraft, wo zwar die im A. L.-R. II, 7 enthaltene Landgemeindeordnung nicht geltendes Recht war, aber gewohnheitsrechtlich die Landgemeindeverfassung eine der landrechtlichen Kodifikation ähnliche Form erhalten hatte.

Die schon seit Anfang der sechziger Jahre geplante Reform der ländlichen Gemeindeverfassung mußte zwar infolge des Verfassungskonfliktes vertagt werden. Nach Beendigung desselben wurde jedoch schon im Jahre 1869 ein entsprechender Gesetzentwurf im Landtage eingebracht. Der deutsch-französische Krieg machte dann einen nochmaligen Aufschub notwendig, und erst am 13. Dezember 1872 wurde die Kreisordnung für die östlichen Provinzen erlassen. Die Kreisordnung ist zwar in erster Linie dazu bestimmt, die Kreisverfassung zu regeln. Sie enthält jedoch außerdem tief einschneidende Anordnungen über die Landgemeindeverfassung, indem sie die letzten Reste des Patrimonialstaates, die gutsherrliche Polizei, die gutsherrliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Landgemeinden und die Schulzenberechtigungen aufhebt und durch den heutigen wirtschaftlichen Zuständen entsprechende Bildungen ersetzt. Das bisherige Abhängigkeitsverhältnis der Landgemeinden von den Rittergütern ist damit nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in verwaltungsrechtlicher Beziehung

[4]) G.S. 1856, S. 359.

vollständig gelöst, und derjenige Rechtszustand wiederhergestellt worden, wie er vor der Entstehung der Gutsherrlichkeit zur Zeit der Kolonisation bestand. Es war dabei von unschätzbarem Werte, daß man nach Lösung der Abhängigkeit nicht in den entgegengesetzten Fehler verfiel und die Rittergüter den Landgemeinden einverleibte, da eine solche Maßregel zwar eine vorübergehende Steuererleichterung der Landgemeinden, aber innerhalb des Gemeindeverbandes doch nur eine neue Abhängigkeit der kleineren Besitzer von den größeren herbeigeführt hätte. Dagegen wurde die Möglichkeit einer freien Vereinigung der Landgemeinden und selbstständigen Gutsbezirke zur gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben gewährt.

Eine einheitliche Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen besteht also gegenwärtig nicht. Die Verfassung der Landgemeinden und Gutsbezirke beruht abgesehen von der lokalen Ortsverfassung auf dem A. L.-R. II, 7, das jedoch in Neuvorpommern und Rügen nicht gilt, dem Gesetze vom 14. April 1856 und der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 bezw. den Novellen zu derselben. In Posen, wo die Kreisordnung nicht in Kraft steht, kommen hierzu noch zahlreiche Spezialverordnungen über die ländliche Gemeindeverfassung und Polizeiverwaltung.

In der Provinz Schleswig-Holstein hatte die Landgemeindeverfassung je nach der wirtschaftlichen Verschiedenheit der einzelnen Landesteile eine sehr mannigfache Entwicklung gehabt. Während in dem ehemals slavischen Osten Holsteins (Wagrien) infolge des Vorwiegens des Großgrundbesitzes sich ein ähnlicher Zustand herausgebildet hatte wie in den östlichen Provinzen, waren in den übrigen Teilen der Provinz die freien Bauergemeinden vorherrschend. Die preußische Gesetzgebung hat es nun unternommen, für die ganze Provinz einige leitende Grundsätze des Gemeinderechts aufzustellen in der Verordnung vom 22. September 1867 betreffend die Landgemeindeverfassungen im Gebiete der Herzogtümer Schleswig und Holstein [5]), welche sich durchaus an das Landgemeindegesetz vom 14. April 1856 für die östlichen Provinzen anschließt. Diese Verordnung ist mit einer einzigen Abänderung durch ein lauenburgisches Gesetz vom 2. November 1874 [6]) auch übertragen worden auf den jetzigen Kreis Herzogtum

[5]) G.S. 1867, S. 1603.

[6]) Offizielles Wochenblatt S. 279.

Lauenburg. Die schleswig-holsteinsche Landgemeindeverfassung hat auch weiterhin eine den östlichen Provinzen analoge Fortbildung erfahren, indem die schleswig-holsteinsche Kreisordnung vom 26. Mai 1888 [7]) in ihren die Landgemeinden betreffenden Bestimmungen eine fast wörtliche Uebertragung der entsprechenden Anordnungen in der Kreisordnung für die östlichen Provinzen enthält. In den Kreisen Norder- und Süderdithmarschen, wo die Kirchspiele als die bestehenden Landgemeinden anerkannt sind, können auch durch Kreisstatut Normativbestimmungen innerhalb der gesetzlichen Grenzen für die Fortbildung der Kirchspielsverfassungen gegeben werden [8]).

§ 111. Gegenwärtige Verfassung der Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein.

Das flache Land zerfällt in Landgemeinden und selbstständige Gutsbezirke. Ob ein Gebiet einer Landgemeinde oder einem Gutsbezirke angehörte, bestimmte sich bis in die neuere Zeit danach, wem das privatrechtliche Eigentum an dem betreffenden Gebiete zustand. Wenn der Gutsherr ihm unmittelbar gehöriges Land mit Bauern oder Kossäten besetzte, so wurde dasselbe dadurch ein Teil der Dorfgemeinde. Zog er dagegen bäuerliche Stellen zu seinem Rittergute ein, so schied das Land damit aus der Landgemeinde aus und wurde Teil des Rittergutes. Wenn auch letztere Manipulation, das sogenannte Legen der Bauergüter, den Gutsherrn unter Friedrich Wilhelm I nntersagt, und ihnen die Wiederbesetzung der seit 1624 eingegangenen bäuerlichen Besitzungen zur Pflicht gemacht wurde, so erfuhr doch damit das Prinzip, daß die kommunale Zugehörigkeit sich nach dem privatrechtlichen Eigentum bestimme, keine Veränderung. Auch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung, welche das wirthschaftliche Verhältnis zwischen Rittergütern und Bauergütern löste, traf keine Bestimmungen über die kommunale Zugehörigkeit.

Erst das Gesetz vom 31. Dezember 1842 über die Verpflichtung

---

[7]) G.S. 1888, S. 139.

[8]) Vgl. die in dem Haaseschen Ergänzungsband zu v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, S. 17 ff. abgedruckten Kreisstatuten für Norderdithmarschen vom 21. September 1888, genehmigt durch Allerhöchsten Erlaß vom 9. Mai 1884, für Süderdithmarschen vom 1. August 1887, genehmigt durch Allerhöchsten Erlaß vom 23. März 1888.

zur Armenpflege[1]) § 6 fixierte die Grenzen zwischen Landgemeinden und Gutsbezirken, soweit es sich um die Armenpflege handelte, indem es die von den Rittergütern abgezweigten Grundstücke, welche vor Erlaß des Gesetzes ohne Widerspruch der Beteiligten zu der Dorfgemeinde übergegangen oder als derselben zugehörig behandelt waren, für Bestandteile der Dorfgemeinde erklärte. Spätere Privatrechtsgeschäfte ließen die kommunale Eigenschaft unberührt[2]). Die Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einer Landgemeinde oder einem Gutsbezirke entscheidet sich also in erster Linie nach dem kommunalen Besitzstande vom 31. Dezember 1842, und dieser bestimmt sich nach dem privatrechtlichen Eigentume an dem Grundstücke. Seitdem konnte eine Vereinigung von Teilen des Gutsbezirks mit einer Landgemeinde und umgekehrt nur unter ausdrücklicher Zustimmung der Gemeinde und mit Genehmigung der Landespolizeibehörde erfolgen. Diese Bestimmungen wurden im wesentlichen aufrecht erhalten durch den § 1 des Landgemeindegesetzes vom 14. April 1856 bezw. für Schleswig-Holstein der Verordnung vom 22. September 1867, der nur hinsichtlich der Zuständigkeit der Behörden durch das Zuständigkeitsgesetz § 25 Abänderungen erfahren hat.

Die Veränderung der kommunalen Grenzen kann demnach unter Zustimmung der beteiligten Gemeinden bezw. Gutsbesitzer und der Besitzer der betreffenden Grundstücke durch den Kreisausschuß erfolgen. Königliche Genehmigung nach Anhörung des Kreisausschusses unter Zustimmung der beteiligten Gemeinden bezw. Besitzer der betreffenden Gutsbezirke und Grundstücke ist erforderlich zur Vereinigung eines Gemeinde- oder Gutsbezirkes mit einem anderen und zur Bildung eines selbstständigen Bezirkes. Der Zustimmung der Beteiligten zur Veränderung der Kommunalgrenzen bedarf es nicht, wenn die Veränderung im öffentlichen Interesse liegt. Es genügt hier die Genehmigung des Königs nach Anhörung des Kreisausschusses. In allen Fällen ist der Beschluß des Kreisausschusses den Beteiligten vor Einholung der höheren Genehmigung mitzuteilen. Ueber die etwa notwendig werdende Auseinandersetzung beschließt der Kreisausschuß unbeschadet der den Beteiligten gegen einander zustehenden Klage im

[1]) G.S. 1843, S. 8.

[2]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 7. März und 30. April 1877 und vom 19. April 1879, Bd. 2, S. 117 ff., 164 ff., Bd. 5, S. 120 ff.

Verwaltungsstreitverfahren und vorbehaltlich der Regelung der privatrechtlichen Verhältnisse. Jede Bezirksveränderung ist durch das Amtsblatt bekannt zu machen.

In der Provinz Posen tritt an die Stelle des Kreisausschusses als begutachtendes Organ der Kreistag. Bei der bloßen Veränderung der Kommunalgrenzen ist statt der Genehmigung des Kreisausschusses die des Oberpräsidenten erforderlich. Die Auseinandersetzung erfolgt im Verwaltungswege und zwar, wenn die Beteiligten einig sind, unter Genehmigung der Regierung, andernfalls durch Entscheidung des Oberpräsidenten.

Streitigkeiten über die bestehenden Grenzen der ländlichen Gemeinde- und Gutsbezirke oder über die Eigenschaft einer Ortschaft als Gemeinde oder eines Gutes als Gutsbezirk unterliegen abgesehen von der Provinz Posen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Doch kann im öffentlichen Interesse der Kreisausschuß bis zur rechtskräftigen Entscheidung ein Interimistikum festsetzen (§ 26 Z. G.).

Angehörige der Gemeinde oder des Gutsbezirks sind alle diejenigen Personen, welche innerhalb dieses Bezirks ihren Wohnsitz haben. Aus dem Kreise der Gemeindeangehörigen scheiden jedoch als besondere Klasse diejenigen aus, denen die politischen Gemeinderechte zustehen. Eine besondere Bezeichnung für dieselben, wie sie in den Städten vorhanden war, fehlt hier. Die Teilnahme am Stimmrechte in der Gemeindeversammlung und die Art der Ausübung desselben wird durch die bestehende Ortsverfassung bestimmt[3]). In den östlichen Provinzen, mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen ist dieselbe subsidiär geregelt durch §§ 20—27 II, 7 A. L.-R., welches nur den angesessenen Wirten ein Stimmrecht gewährt, ohne daß diese jedoch zum Nachteile der Rechte der übrigen Einwohner etwas beschließen könnten. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Landrechts über das Gewohnheitsrecht[4]) sind damit zwar ältere Observanzen, welche auch nicht angesessenen Dorfbewohnern ein Stimmrecht gewähren, unberührt geblieben, dagegen können sich neue Observanzen oder Ortsstatuten solchen Inhalts nicht bilden. Wenn sich das Bedürfnis einer neuen Feststellung oder Regelung der Stimmrechte ergiebt, weil

[3]) § 3 des Ges. vom 14. April 1850, § 8 der Verordn. vom 22. September 1867.

[4]) Vgl. § 17.

die Ortsverfassung darüber dunkel oder zweifelhaft ist, oder weil danach wesentliche Mängel in Ansehung der Teilnahme am Stimmrechte, namentlich erhebliche Mißverhältnisse gegen die Teilnahme an den Gemeindelasten bestehen, so ist eine solche Ergänzung oder Abänderung der Ortsverfassung durch einen vom Kreisausschusse, in Posen von der Regierung zu bestätigenden Gemeindebeschluß herbeizuführen. Kommt ein entsprechender Gemeindebeschluß nicht zu Stande, so kann der Kreisausschuß, in Posen die Regierung, nach Anhörung des Kreistages und mit Genehmigung des Ministers des Innern die erforderliche Abänderung vorschreiben[5]). Lediglich für diesen Fall einer Neuregelung sind durch §§ 5, 6 des Gesetzes vom 14. April 1856 bezw. §§ 9, 10 der Verordnung vom 22. September 1867 gewisse bei derselben zu beobachtende Normen vorgeschrieben, während in Schleswig-Holstein auch neue abweichende statutarische Anordnungen zulässig sind. Maßgebend sind in diesem Falle folgende Bestimmungen:

1. Zur Teilnahme am Stimmrecht dürfen nur solche Einwohner des Gemeindebezirks verstattet werden, welche einen eigenen Hausstand haben und zugleich im Gemeindebezirke mit einem Wohnhause angesessen sind.

2. Wenn aber jemand in dem Gemeindebezirke ein Grundstück besitzt, welches wenigstens den Umfang einer die Haltung von Zugvieh zu ihrer Bewirtschaftung erfordernden Ackernahrung hat, oder auf dem sich eine Fabrik oder eine andere gewerbliche Anlage befindet, deren Wert dem einer Ackernahrung mindestens gleichkommt, so ist derselbe zur Teilnahme am Stimmrechte auch dann zuzulassen, wenn er Forense, also nicht Einwohner des Gemeindebezirks ist. Dasselbe gilt von juristischen Personen, welche Grundstücke von einem solchen Umfange im Gemeindebezirke besitzen.

3. Den Besitzern solcher Grundstücke, welche die übrigen an Wert und Größe erheblich übersteigen, kann mehr als eine Stimme beigelegt werden.

4. Auch können die Gemeindeglieder hinsichtlich ihrer Teilnahme am Stimmrechte in verschiedene Klassen geteilt werden. So weit die Teilnahme an den politischen Gemeinderechten allein auf dem Grund-

---

[5]) § 4 des Ges. vom 14. April 1856, § 9 der Verordn. vom 22. September 1867.

besitze beruht, müssen sich natürlich diese Klassen an die Grundbesitzschichtung, wie z. B. die in Vollbauern, Halbbauern, Kossäten anschließen. Da jedoch observanzmäßig auch nicht angesessenen Gemeindeangehörigen die politischen Gemeinderechte zustehen können, so erscheint, falls eine solche Observanz besteht, auch eine anderweite Klassifizirung zulässig [6]).

5. Die Stimmen der Besitzer derjenigen kleineren Grundstücke, welche zu ihrer Bewirtschaftung kein Zugvieh erfordern, können zu Gesamtstimmen verbunden werden. Dergleichen Besitzer haben alsdann das Stimmrecht in der Gemeindeversammlung durch Abgeordnete auszuüben, welche sie aus ihrer Mitte auf drei bis sechs Jahre wählen.

Gewisse Personen, welche nach ihrem Grundbesitze zum Stimmrechte befähigt sind, können dasselbe zwar nicht selbst ausüben, wohl aber in der Ausübung desselben sich vertreten lassen und zwar:

1. Minderjährige durch ihren Vater, Stiefvater oder Vormund,
2. die Ehefrau durch ihren Ehemann,

beide jedoch nur, wenn der Vater, der Stiefvater, der Vormund oder der Ehemann im Gemeindebezirk wohnt, der Stiefvater das zum Stimmrechte befähigende Grundstück bewirtschaftet, und der Vormund im Gemeindebezirke Gutsbesitzer ist; beim Fehlen einer dieser Vorbedingungen bei den genannten Personen können dieselben die Vertretung einem Stimmberechtigten aus der Klasse des zu Vertretenden oder aus der nächst angrenzenden übertragen;

---

[6]) Den Entsch. des O.V.G. vom 29. September 1876, Bd. 1. S. 131 und 12. März 1879, Bd. 5, S. 160, welche nur Grundbesitzklassen für zulässig erklären, insbesondere die Bildung einer Klasse der Gewerbetreibenden für unstatthaft erachten, kann hiernach nicht beigepflichtet werden. Können nicht angesessene Personen zu den politischen Gemeinderechten zugelassen werden — und dies ist observanzmäßig statthaft —, so muß auch für diese Personen die Möglichkeit der Klasseneinteilung existieren. Daß zur Zeit des Erlasses des A. L.-R. die Bildung einer besonderen Klasse der Gewerbetreibenden unmöglich gewesen wäre, weil damals der Gewerbebetrieb auf dem flachen Lande verboten war, kann hierbei nicht in Betracht kommen. Denn das A. L.-R. untersagt die Bildung einer solchen Klasse nicht, die Unmöglichkeit ihrer Bildung war nur die Konsequenz des Verbots des Gewerbebetriebs auf dem flachen Lande. Letzteres Verbot ist aber fortgefallen. Soweit dagegen in einer Landgemeinde die politischen Gemeinderechte lediglich auf den Grundbesitz basiert sind, können allerdings auch heute noch nur Grundbesitzklassen gebildet werden.

3. unverheiratete Besitzerinnen,

4. auswärts wohnende und juristische Personen,

zu 3 und 4 durch Stimmberechtigte derselben oder der nächst angrenzenden Klasse, zu 4 aber auch durch Pächter oder Nießbraucher der zum Stimmrechte befähigenden Grundstücke.

Alle diese Bestimmungen kommen jedoch nur dann zur Anwendung, wenn nach Erlaß dieser Vorschriften die Notwendigkeit einer Neuregelung des Stimmrechts sich ergiebt, insbesondere auch, wenn infolge der Zerteilung von Grundstücken oder der Bildung neuer Ansiedlungen über die Teilnahme der Bewohner am Stimmrechte zu beschließen war. Die früher bestehende Ortsverfassung über das Stimmrecht ist dagegen auch dann in Kraft geblieben, wenn sie den gesetzlichen Bestimmungen nicht entspricht.

Abgesehen von der Provinz Posen beschließt die Gemeindevertretung und, wo eine solche nicht besteht, der Gemeindevorstand als Kollegium auf Beschwerden und Einsprüche betreffend den Besitz oder Verlust der Gemeindemitgliedschaft, sowie des Gemeindebürgerrechts, des Stimmrechts in der Gemeindeversammlung, des Rechts zur Teilnahme an den Gemeindewahlen, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Klasse von Stimmberechtigten, die Wählbarkeit zu einer Stelle in der Gemeindeverwaltung oder der Gemeindevertretung, die Ausübung des Stimmrechts durch einen dritten, sowie über die Richtigkeit der Gemeindewählerliste. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreisausschusse statt, welche, falls es sich um einen Beschluß der Gemeindevertretung handelt, auch dem Gemeindevorstande zusteht (§§ 27, 28, 37 Z.G.).

In der Regel vereinigen sich sämtliche stimmberechtigte Gemeindemitglieder zur Gemeindeversammlung. Ein Zwang zur Teilnahme an derselben besteht nur partikularrechtlich, z. B. für Schlesien nach der Dorfpolizeiordnung vom 1. Mai 1804 [7]). Daneben ist jedoch für größere Landgemeinden die gesetzliche Möglichkeit zur Bildung einer gewählten Gemeindevertretung gegeben. Auf den Antrag einer Gemeinde kann an die Stelle der Gemeindeversammlung eine Vertretung derselben durch gewählte Gemeindeverordnete eingeführt werden. In

[7]) Korn, Neue Ediktensammlung Bd. 9, S. 79 ff. Die diesbezüglichen Bestimmungen der Dorfpolizeiordnung sind durch kein späteres Gesetz aufgehoben, stehen also noch in Kraft.

diesem Falle sind zuvor durch ein Statut die erforderlichen Festsetzungen zu treffen, insbesondere über die Gesamtzahl der Gemeindeverordneten, die Wahlperiode, die etwaige Klasseneinteilung der Wähler, die hierbei aus jeder Klasse zu wählende Zahl der Gemeindeverordneten und die Wahlordnung. Das von der Gemeinde unter Mitwirkung des Amtsvorstehers und des Landrats zu entwerfende Statut ist dem Kreisausschusse, in Posen dem Minister des Innern zur Bestätigung vorzulegen. Der Minister des Innern ist befugt, eine Gemeindeverordnetenversammlung aufzulösen und eine Neuwahl anzuordnen. Anstatt der aufgelösten Gemeindevertretung hat der Kreisausschuß zu beschließen[8]).

Ueber die Giltigkeit der Wahlen zur Gemeindevertretung beschließt diese selbst vorbehaltlich der gegen diesen Beschluß innerhalb zwei Wochen zulässigen Klage beim Kreisausschusse (§§ 27, 37 Z.G.) In Posen haben die Aufsichtsbehörden eine Entscheidung zu treffen.

An der Spitze der Landgemeinde stand nach dem A. L.-R. II, 7 §§ 46 ff. der Schulze oder Dorfrichter, welcher von der Gutsherrschaft aus den angesessenen Gemeindemitgliedern ernannt oder, wenn das Amt mit dem Besitze eines bestimmten Gutes verbunden war, wenigstens von ihr bestätigt wurde. Zur Hilfe und Vertretung des Schulzen sollten diesem von der Gerichtsobrigkeit mindestens zwei Schöppen oder Gerichtsmänner, möglichst aus der Zahl der angesessenen Wirte beigeordnet werden (§§ 77 ff. a. a. O.). Während das Gesetz vom 14. April 1856 die Stellung der Gutsherrschaft und die erblichen Schulzenberechtigungen unberührt ließ, sind beide Verhältnisse vollständig gelöst worden durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 §§ 36 ff.[8a]).

Die mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundene Berechtigung und Verpflichtung zur Verwaltung des Schulzenamtes ist aufgehoben. Infolge dessen ergab sich die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung zwischen den Gemeinden und den Schulzengutsbesitzern. Die letzteren erweislich von der Gemeinde selbst für die Amtsverwaltung verliehenen Grnndstücke, Gerechtigkeiten und Einkünfte fielen an die Gemeinde

---

[8]) §§ 8, 9 des Ges. vom 14. April 1856, §§ 16, 17 der Verordn. vom 22. September 1867, §§ 31, 32 Nr. 1, 33 Z.G.

[8a]) Vgl. dazu Cirk.-Verf. und Instruktion des Min. des Inn. zur Ausführung der drei ersten Abschnitte des 2. Titels der Kreisordnung vom 20. September 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 258 —.

zurück. Ebenso hörten Vorrechte und Befreiungen des Schulzengutsbesitzers für die Verwaltung des Schulzenamtes auf. Weitere Vergütigungen hatte der Schulzengutsbesitzer nicht zu leisten, insbesondere nicht die von dem Landesherren oder Gutsherren ohne Vorbehalt des Widerrufs gewährten Emolumente für die Amtsverwaltung zurückzugeben. Die etwa erforderliche Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Schulzengutsbesitzer war durch einen vom Kreisausschusse zu ernennenden Kommissar zu bewirken. Der Auseinandersetzungsrezeß unterliegt der Prüfung und Bestätigung des Kreisausschusses. Entstehen Streitigkeiten über die Eigenschaft der in Frage kommenden Besitzungen und Rechte, oder wird die Vollziehung oder Bestätigung des Rezesses versagt, so ist die Sache an die Generalkommission abzugeben, gegen deren Entscheidung die Berufung an das Oberlandeskulturgericht stattfindet. Das Gutachten des Kreisausschusses ist vor der Entscheidung in erster und zweiter Instanz einzuholen und den Beteiligten zur Erklärung mitzuteilen. Die Auseinandersetzungsbehörde hat demnächst auch den Rezeß aufzunehmen, zu prüfen und zu bestätigen. Das Verfahren, die Wirkung und Ausführung der Rezesse richtet sich nach den Vorschriften über Ablösung der Reallasten und Regulierung der gutsherrlichen Verhältnisse. Das Verfahren vor den Kreisausschüssen ist für Gemeinden und Schulzengutsbesitzer kostenfrei, bei dem Verfahren vor den Auseinandersetzungsbehörden gelten die für dieselben bestehenden Kostenbestimmungen.

Obrigkeit der Landgemeinde ist nunmehr der Gemeindevorsteher (Schulze, Scholze, Richter, Dorfrichter). Ihm stehen zur Seite zwecks Unterstützung in den Amtsgeschäften und Vertretung in Behinderungsfällen in den östlichen Provinzen zwei Schöffen (Schöppen, Gerichtsmänner, Gerichts- oder Dorfgeschworene), in Schleswig-Holstein ein Stellvertreter. Wo die Zahl der Schöffen nach den bestehenden Bestimmungen eine größere ist, verbleibt es dabei. Auch kann auf Antrag der Gemeinde die Zahl der Schöffen oder Stellvertreter durch Beschluß des Kreisausschusses nach Anhörung des Amtsvorstehers vermehrt werden. Gemeindevorsteher und Schöffen bezw. Stellvertreter bilden keinen kollegialischen Gemeindevorstand, an der Spitze der Gemeinde steht nur der Gemeindevorsteher, dessen Gehilfen die Schöffen oder Stellvertreter sind. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes werden von der Gemeindeversammlung bezw. der Gemeindevertretung

auf sechs Jahre, in Schleswig-Holstein auch auf längere Zeit (Lebenszeit) aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindemitglieder durch absolute Stimmenmehrheit gewählt. Doch dürfen Vater und Sohn nicht gleichzeitig Gemeindevorsteher und Schöffen sein. Das Wahlverfahren richtet sich nach den den Kreisordnungen beigefügten Wahlreglements [9]). Besondere Bedingungen für die Wählbarkeit werden im allgemeinen nicht aufgestellt. Das A. L.-R. II, 7 §§ 51, 74 verlangt nur, daß Schulze und Schöffen von untadelhaften Sitten, der Schulze auch des Lesens und Schreibens notdürftig kundig sei. Namentlich in größeren Gemeinden werden aber noch weitere Kenntnisse erforderlich sein. Soweit daher die Gemeinde nicht geeignete Personen wählt, müssen dieselben durch Versagung der staatlichen Bestätigung, welche keinerlei materiellen Beschränkungen unterliegt, von den Gemeindeämtern fern gehalten werden.

Die zur Verwaltung der Gemeindeämter befähigten Personen sind auch zur Uebernahme des Amtes, falls sie gewählt werden, verpflichtet. Zur Ablehnung oder früheren Niederlegung des Amtes berechtigen nur: 1. anhaltende Krankheit, 2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit vom Wohnorte mit sich bringen, 3. das Alter von 60 Jahren, 4. die Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes, 5. sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen der Gemeindeversammlung bezw. Gemeindevertretung eine giltige Entschuldigung begründen. Die unberechtigte Weigerung, das betreffende Amt zu übernehmen oder drei Jahre hindurch zu versehen, sowie die thatsächliche Entziehung von der Verwaltung hat gewisse Rechtsnachteile zur Folge. Der sich Weigernde kann durch Beschluß der Gemeindevertretung und, wo eine solche nicht besteht, des Gemeindevorstandes für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren der Ausübung seines Rechts auf Teilnahme an der Vertretung und Verwaltung der Gemeinde für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker als die übrigen Gemeindeangehörigen zu den Gemeindeabgaben herangezogen werden. Gegen diesen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse statt [10]).

Die gewählten Gemeindevorsteher, Schöffen und Stellvertreter

---

[9]) §§ 21—24 der Kreisordnung für die östlichen Provinzen, § 19 der Verordn. vom 22. September 1867.

[10]) §§ 8, 25 der östlichen und der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

bedürfen der Bestätigung durch den Landrat, der vor derselben den Amtsvorsteher mit seinem Gutachten zu hören hat. Eine Versagung der Bestätigung ist nur zulässig unter Zustimmung des Kreisausschusses. In Schleswig-Holstein ist es mit Rücksicht auf die nationalen Verhältnisse gesetzlich für zulässig erklärt worden, daß die vom Kreisausschusse versagte Bestätigung auf Antrag des Landrats durch Beschluß des Bezirksausschusses ergänzt wird. Abgesehen davon, daß nur rechtsgiltige Wahlen die Bestätigung erlangen können, unterliegt das Bestätigungsrecht keinerlei materiellen Beschränkungen. Es entscheidet also durchaus das freie Ermessen der zuständigen Behörde. Im Falle der Versagung der Bestätigung ist eine Neuwahl anzuordnen. Erhält auch diese die Bestätigung nicht, oder kommt überhaupt keine Wahl zustande, so ernennt der Landrat auf Vorschlag des Amtsvorstehers mit Zustimmung des Kreisausschusses einen Stellvertreter für so lange, bis eine erneuerte Wahl die Bestätigung erlangt hat. Das gleiche Verfahren findet statt bei anderen der Bestätigung bedürfenden Gemeindebeamten [11]).

Vor dem Amtsantritte werden Gemeindevorsteher, Schöffen und Stellvertreter von dem Landrate oder in seinem Auftrage von dem Amtsvorsteher vereidigt [12]). Der Gemeindevorsteher hat Anspruch auf Ersatz der baren Auslagen und einer angemessenen Entschädigung für seine Mühewaltung, deren Aufbringung der Gemeinde obliegt. Für die Schöffen und Stellvertreter besteht dagegen in der Regel nur ein Ersatzanspruch wegen barer Auslagen [13]).

In der Provinz Posen, für welche eine neue Kreisordnung noch nicht erlassen ist, sind grundsätzlich noch die bis 1872 in den östlichen Provinzen überhaupt geltenden Bestimmungen in Kraft. Die Verpflichtung zur Verwaltung des Schulzenamtes auf drei Jahre besteht nach der Kabinettsordre vom 16. April 1823 [14]) für jedes Mitglied einer Landgemeinde, welches eine Vormundschaft nicht ablehnen darf. In den hinsichtlich ihrer Eigentumsverhältnisse regulierten Ortsge-

---

[11]) §§ 26, 26a der östlichen, §§ 22, 23 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

[12]) § 27 der östlichen, § 24 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

[13]) § 28 der östlichen Kreisordnung, § 21 der Verordnung vom 22. September 1867.

[14]) v. Kamptz, Annalen Bd. 7, S. 317.

meinden sollten nach der Kabinettsordre vom 9. März 1833 [15]) die Vorsteher von den selbstständigen Gutsbesitzern und Gewerbtreibenden unter dem Vorsitze des Woyts, des späteren Distriktskommissars, auf sechs Jahre gewählt und vom Landrate nach Einholung des Gutachtens der Gutsherrschaft bestätigt werden.

In den östlichen Provinzen wird hinsichtlich der kommunalen Verfassung das Hauptgewicht auf die Ortsobservanz gelegt. Dagegen ist in Schleswig-Holstein der statutarischen Anordnung der weiteste Spielraum eröffnet. Während die Ausübung des Stimmrechts, die Wahl der Gemeindevorsteher, die Regulierung der Dienstentschädigung derselben und die Regelung der Gemeindeabgaben durch Beschluß des Provinziallandtages, in Lauenburg des Kreistages mit königlicher Genehmigung in einer von der gesetzlichen abweichenden Art normiert werden kann, ist jede Gemeinde befugt zu statutarischen Anordnungen über Gegenstände, bezüglich deren gesetzlich auf das Gemeindestatut verwiesen wird, und wegen eigentümlicher Verhältnisse und Einrichtungen der Gemeinde. Die Gemeindestatuten, welche den gesetzlichen Bestimmungen und denen des Provinzialstatuts nicht widersprechen dürfen, sind unter Leitung des Landrats und unter Mitwirkung des Amtsvorstehers aufzustellen und bedürfen der Bestätigung des Kreisausschusses. In den Kreisen Norder- und Süderdithmarschen können derartige Bestimmungen auch durch Kreisstatut getroffen werden [16]).

In Kommunalangelegenheiten hat die Gemeindeversammlung bezw. Gemeindevertretung zu beschließen, während dem Gemeindevorsteher die Leitung und die Ausführung der Beschlüsse obliegt. Der Gemeindevorsteher hat also bei nötigen Beratschlagungen die Gemeinde zusammenzuberufen, die Versammlung zu dirigieren und den Schluß nach Mehrheit der Stimmen abzufassen [17]). Zu einer schriftlichen, einen Gemeindebeschluß betreffenden Verhandlung ist erforderlich, daß darin die Namen der bei der Beschlußfassung gegenwärtig gewesenen Gemeindemitglieder angegeben sind, und die Verhandlung außer von dem Gemeindevorsteher und den anwesenden Schöffen, bezw. dem Stellvertreter auch noch von mindestens drei anderen gegenwärtig gewe-

---

[15]) A. a. O. Bd. 17, S. 119.

[16]) §§ 3, 4, 29 der Verordnung vom 22. September 1867, § 31 Z.G. Vgl. auch die am Schlusse des § 110 angeführten Kreisstatuten für Norder- und Süderdithmarschen.

[17]) § 52 II, 7 A.L.R., § 14 der Verordnung vom 22. September 1867.

senen angesessenen Gemeindemitgliedern unterschrieben ist[18]). Die Beschlußfassung erfolgt nach Stimmenmehrheit. In einigen Fällen ist eine höhere Bestätigung erforderlich, nämlich zur Veräußerung von Gemeingründen und Gerechtigkeiten, sowie zu Schulden, welche die Gemeinde verpflichten sollen, die des Kreisausschusses, zur Veräußerung oder wesentlichen Veränderung von Sachen, die einen historischen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben, die des Regierungspräsidenten[19]). In den Fällen, in denen §§ 33, 34 II, 7 A. L.-R., die Kabinettsordre vom 25. Januar 1831 betreffend die Erwerbung von Rittergütern durch Dorfgemeinden oder deren Mitglieder und § 4 des Anhanges zur Allgemeinen Gerichtsordnung eine höhere Bestätigung erfordern, ist solche nach § 31 Abs. 5 des Zuständigkeitsgesetzes in dessen Geltungsgebiete nicht mehr notwendig.

Die kommunalen Lasten werden zunächst gedeckt aus dem etwa vorhandenen Gemeindevermögen, demnächst durch Abgaben und Naturalleistungen der Gemeindeangehörigen. Ueber die Aufbringung der Gemeindeabgaben und Leistungen entscheidet in erster Linie die Ortsverfassung. Doch darf sich dieselbe ebenso wenig wie eine andere partikulare Rechtsnorm in Widerspruch befinden mit den reichsrechtlichen Beschränkungen der Gemeindebesteuerung[20]). Das A. L.-R. II, 7 §§ 37—44 giebt nur einige subsidiäre Bestimmungen, nach denen insbesondere die baren Geldausgaben in der Regel nach dem Verhältnisse der landesherrlichen Steuern aufgebracht werden (§ 43 a. a. O.). Nur in dem Falle, wenn in Ansehung des Maßstabes der Verteilung der Gemeindeabgaben und Dienste die Ortsverfassung dunkel, zweifelhaft oder nicht mehr passend ist, namentlich die hergebrachte Gewohnheit dabei keinen sicheren Anhalt gewährt oder zu erheblichen Mißverhältnissen führt, ist eine Ergänzung oder Abänderung der Ortsverfassung durch einen vom Kreisausschusse, in Posen von der Regierung zu bestätigenden Gemeindebeschluß herbeizuführen. Kommt ein solcher Beschluß nicht zu Stande, so kann der Kreisausschuß, in Posen nach Anhörung des Kreistages mit Genehmigung des Mini-

---

[18]) Gesetz vom 14. April 1856, § 10 Nr. 1, Verordn. vom 22. September 1867, § 26.

[19]) § 35 II, 7 A.L.R., § 18 der Verordnung vom 22. September 1867, §§ 29, 31 Z.G.

[20]) Vgl. über dieselben § 107.

sters des Innern die Regierung die entsprechende Verfügung treffen. Bei einer hiernach oder infolge der Zerteilung von Grundstücken, der Bildung neuer Ansiedlungen, Kolonien, Gemeinden notwendig werdenden Neuverteilung der Gemeindelasten soll darauf geachtet werden, daß dieselbe mit Berücksichtigung der in der Gemeinde stattfindenden Abstufungen des Grundbesitzes und des Klassenverhältnisses geschehe, und die den einzelnen Gemeindemitgliedern oder den Klassen derselben aufzuerlegenden Anteile an den Lasten in ein angemessenes Verhältnis zu den Rechten und Vorteilen der einzelnen im Gemeindeverbande treten[21]). Hinsichtlich der Besteuerung einerseits der Beamten, anderseits des Fiskus, der Forensen, der juristischen Personen und Erwerbsgesellschaften gelten die für die Städte maßgebenden Bestimmungen. Das gleiche gilt von der Verjährung öffentlicher Abgaben und von dem Gemeindeleistungen gegenüber stattfindenden Reklamations- und Verwaltungsstreitverfahren[22]). Jedoch ist für das Verwaltungsstreitverfahren erster Instanz nicht wie bei den Städten der Bezirksausschuß, sondern der Kreisausschuß zuständig.

Die Aufstellung eines Haushaltsetats der Gemeinde ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber namentlich bei größeren Gemeinden im Interesse einer geordneten Finanzverwaltung wünschenswert. Es kann deshalb dazu auch von Aufsichtswegen genötigt werden.

Die Aufsicht des Staates über die Kommunalverwaltung der Landgemeinden wird unbeschadet der in einzelnen Fällen gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkung des Kreis- und Bezirksausschusses in erster Instanz von dem Landrate als Vorsitzenden des Kreisausschusses[23]), in höherer und letzter Instanz von dem Regierungspräsidenten geübt. Beschwerden bei den Aufsichtsbehörden sind durchweg innerhalb zwei Wochen anzubringen (§ 24 Z.G.) Die Aufsichtsorgane können sich dabei allerdings des Amtsvorstehers als ihres Organes bedienen, nicht aber demselben die Aufsicht ganz oder teilweise selbstständig übertragen[24]). Beschlüsse der Gemeindeversamm-

---

[21]) §§ 11, 12 des Gesetzes vom 14. April 1856, § 24 der Verordnung vom 22. September 1867, § 31 Z G.

[22]) Vgl. darüber § 107.

[23]) Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, daß der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses nicht von dem Kreissekretär vertreten werden kann. Vgl. § 120.

[24]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 15. Oktober 1879, Bd. 6, S. 77.

lung oder der Gemeindevertretung gesetzwidrigen Inhalts hat der Gemeindevorsteher eventuell auf Anweisung der Aufsichtsbehörde zu beanstanden. Gegen diese Verfügung steht dem Gemeindeorgane, dessen Beschluß beanstandet wird, innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreisausschusse zu (§§ 29, 37 Z.G.). Ein weiteres Beanstandungsrecht des Gemeindevorstehers wegen Zweckwidrigkeit eines Beschlusses besteht nicht.

Unterläßt oder verweigert eine Landgemeinde die ihr gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, beziehungsweise zu erfüllen, so verfügt der Landrat die Eintragung in den Etat oder die Feststellung der außerordentlichen Ausgaben unter Angabe der Gründe. Gegen diese Verfügung steht der Gemeinde die Klage beim Bezirksausschusse zu (§ 35 Z.G.).

Endlich wird die Führung der Verwaltung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen erzwungen durch das Disziplinarverfahren gegen die Mitglieder des Gemeindevorstandes und die Gemeindebeamten. Hinsichtlich desselben kommen die Vorschriften des Gesetzes vom 21. Juli 1852 zur Anwendung. Das Ordnungsstrafrecht steht dem Landrat und im Umfange des den Provinzialbehörden beigelegten Ordnungsstrafrechtes dem Regierungspräsidenten zu. Dagegen findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Regierungspräsidenten bezw. Oberpräsidenten und gegen deren Entscheidung binnen zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. In dem Verfahren auf Amtsentsetzung wird von dem Landrate oder dem Regierungspräsidenten die Einleitung verfügt, der Untersuchungskommissar und der Vertreter der Staatsanwaltschaft ernannt. Disziplinargericht erster Instanz ist an Stelle der Bezirksregierung der Kreisausschuß, zweiter Instanz an Stelle des Staatsministeriums das Oberverwaltungsgericht (§ 36 Z.G.).

In der Provinz Posen treten an die Stelle der Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden bei Handhabung der staatlichen Aufsicht die gewöhnlichen Verwaltungsbehörden.

Die Staatsaufsicht beschränkt sich also im allgemeinen darauf, die Führung der Kommunalverwaltung nach Maßgabe der bestehenden Rechtsordnung zu erzwingen. Eine Entscheidung und Prüfung der Zweckmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsmaßregeln steht den Auf-

sichtsbehörden nur insofern zu, als Kommunalbeschlüsse eines bestimmten Inhalts, die oben einzeln aufgezählt sind, einer höheren Genehmigung bedürfen.

Außer einem Kommunalverbande ist die Landgemeinde auch ein Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung für die mannigfachsten Geschäfte des staatlichen Polizei- und Finanzwesens. Insbesondere kommt hier in Betracht die Handhabung der Ortspolizei. Der Gemeindevorsteher bildet, wenn er nicht selbst Amtsvorsteher ist, das Organ desselben für die örtliche Polizeiverwaltung. Wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten notwendig macht, hat er daher das dazu Erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen. Insbesondere hat der Gemeindevorsteher das Recht und die Pflicht

1. der vorläufigen Festnahme und Verwahrung einer Person nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 127 Sr. Pr. O., § 6 des Ges. vom 12. Februar 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit — G. S. 1850, S. 45 —);

2. der Beaufsichtigung der unter Polizeiaufsicht stehenden Personen;

3. der Ausführung von polizeilichen Maßregeln und Aufnahme von Verhandlungen, die ihm von dem Amtsvorsteher, der Staats- und Amtsanwaltschaft aufgetragen werden;

4. der Entgegennahme der gesetzlich vorgeschriebenen Meldung von neu anziehenden Personen [25]).

Neben den Landgemeinden stehen die selbstständigen Güter. Als solche gelten die Güter, welche schon bisher in keinem Gemeindeverbande standen. Vorzugsweise gehören hierher die staatlichen Domänen und die früheren Rittergüter. Außerdem können aber auch andere Gutskomplexe durch Ausscheiden aus dem bisherigen Gemeindeverbande die Eigenschaft eines selbstständigen Gutsbezirkes erlangen. Allgemein hat eine solche Ausscheidung stattgefunden für die Teile der Provinz Sachsen, welche zum Königreiche Westfalen gehört hatten, durch die Verordnung vom 31. März 1833, die Regulierung der während der westfälischen Zwischenherrschaft entstandenen Verhältnisse zwischen den Dominien und Gemeinden u. s. w. betreffend [26]). In

[25]) §§ 29, 30 der östlichen, §§ 26, 27 der schleswig-holsteinischen Kreisordnung.
[26]) G.S. 1833, S. 62.

dem Königreiche Westfalen waren nämlich die früheren selbstständigen Güter durchweg den Stadt- und Landgemeinden inkommunalisiert worden. Die gedachte Verordnung hob aber jene Verbindung wieder auf und erklärte die betreffenden Güter für sich bestehend. Eine Ausnahme sollte nur eintreten, wenn beide Teile das Fortbestehen der Vereinigung wünschten. Dasselbe kann daher gegenwärtig nur angenommen werden, sofern ein solcher Wunsch nachweisbar ist[27]).

Der selbstständige Gutsbezirk ist kein Kommunalverband, dazu fehlt das notwendige Begriffsmerkmal jedes Kommunalverbandes, die korporative Verfassung. Wohl aber erfüllt der Besitzer des Gutes gleich der Gemeinde staatliche Aufgaben in einem gewissen Gebiete mit den Herrschaftsmitteln des Staates aus seinem eigenen Vermögen nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen. Zum Kommunalverbande fehlt also nichts als die korporative Gestaltung. Es könnte sich mit Rücksicht darauf fragen, ob die früher aufgestellte Definition der Kommunalverwaltung nicht eine zu enge ist, ob es nicht dem positiven Rechtszustande entspricht, eine Begriffsbestimmung zu geben, welche auch die selbstständigen Gutsbezirke und deren Verwaltung mit umfaßt. Diese Frage ist jedoch zu verneinen. Zunächst spricht dagegen, daß die Gesetzgebung selbst eine solche Identifizierung sorgfältig vermeidet. Der Gutsbezirk wird nicht für eine Gemeinde erklärt, in der Träger der Rechte und Pflichten der Gemeinde der Gutsbesitzer ist, sondern es werden dem Gutsbesitzer für seinen Gutsbezirk nur dieselben Leistungen auferlegt wie der Gemeinde für den Gemeindebezirk. Wollte man aber trotzdem die Verwaltung des Gutsbezirks für eine kommunale erklären, so würde jeder Unterschied der kommunalen von der allgemeinen Landesverwaltung fortfallen. Denn staatliche Aufgaben in einem gewissen Gebiete mit den Herrschaftsmitteln des Staates, aber aus eigenem Vermögen erfüllt jeder unbesoldete Beamte der allgemeinen Landesverwaltung.

Thatsächlich ist die Verwaltung des Gutsbezirks nichts anderes als dies. Sie ist eine allgemeine Landesverwaltung, die an die Stelle der Kommunalverwaltung innerhalb der Gemeindebezirke tritt. Die notwendige Konsequenz dieser Thatsache, eine abweichende Gestaltung der Staatsaufsicht, auf die unten zurückzukommen sein wird, ist in der Gesetzgebung unbedingt anerkannt.

---

[27]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 22. Mai 1880, Bd. 6, S. 100.

Für den Bereich eines selbstständigen Gutsbezirkes ist der Besitzer des Gutes zu den den Gemeinden für ihren Gemeindebezirk im öffentlichen Interesse obliegenden Pflichten und Leistungen verbunden. Insbesondere hat er die obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten des Gemeindevorstehers entweder persönlich oder durch einen von ihm zu bestellenden, zur Uebernahme des Amtes befähigten Stellvertreter auszuüben, der seinen beständigen Aufenthalt im Gutsbezirke oder in dessen unmittelbarer Nähe haben muß. Sämtliche oder einzelne Gutsvorstehergeschäfte können auch an den Vorsteher einer benachbarten Gemeinde unter beider Zustimmung gegen angemessene Entschädigung übertragen werden. In diesen Pflichten werden groß- wie minderjährige Ehefrauen durch ihren Ehemann, Kinder unter väterlicher Gewalt durch ihren Vater, bevormundete Personen durch ihren Vormund oder Pfleger vertreten. Die Bestellung eines Stellvertreters muß erfolgen, wenn

1. das Gut einer juristischen Person, einer Aktiengesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft auf Aktien gehört, oder wenn mehrere Mitglieder sich nicht darüber einigen, wer von ihnen die Geschäfte des Gutsvorstehers wahrnehmen soll;

2. der Gutsbesitzer nicht Reichsangehöriger ist;

3. derselbe nicht seinen beständigen Aufenthalt im Gutsbezirke oder dessen unmittelbarer Nähe hat;

4. wegen Krankheit oder aus anderen in seiner Person liegenden Gründen außer Stande ist, die Pflichten eines Gutsvorstehers zu erfüllen. In diesen Fällen kann auf Antrag des Gutsbesitzers auch ein Stellvertreter für den ernannten Gutsvorsteher bestellt werden. Erforderlichen Falls findet auch für die vom Hauptgute entfernter liegenden Teile des Gutsbezirks die Bestellung besonderer Stellvertreter statt.

Der Gutsbesitzer wie sein Stellvertreter bedürfen in ihrer Eigenschaft als Gutsvorsteher der Bestätigung des Landrats, die nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden darf. Vor seinem Amtsantritte wird der Gutsvorsteher von dem Landrate oder in dessen Auftrage von dem Amtsvorsteher vereidigt. Unterläßt der Gutsbesitzer die gesetzlich erforderliche Bestellung eines Stellvertreters oder befindet er sich im Konkurse oder nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte, so steht dem Landrate unter Zustimmung des Kreis-

ausschusses die Ernennung eines Stellvertreters auf Kosten des Besitzers zu[28]).

Die staatliche Aufsicht über die Gutsbezirke wird von denselben Organen geübt wie die über die Landgemeinden (§ 24 Z.G.). In der Gestaltung des Aufsichtsrechtes tritt es jedoch hervor, daß die Gutsverwaltung keine kommunale ist. Während die Kommunalverwaltung der Landgemeinden grundsätzlich nur hinsichtlich ihrer Gesetzmäßigkeit der staatlichen Kontrolle unterliegt und die beanstandenden Beschlüsse der Aufsichtsbehörden einer Nachprüfung im Verwaltungsstreitverfahren unterzogen werden können, ist der Gutsbesitzer grundsätzlich nicht berechtigt, gegenüber Anordnungen der Aufsichtsbehörden den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten. Seine Thätigkeit unterliegt also wie die allgemeine Landesverwaltung überhaupt der höheren Aufsicht auch von dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit. Nur soweit dem Gutsbesitzer von den Aufsichtsbehörden materielle Leistungen angesonnen werden, stehen ihm dieselben Rechtsmittel zu wie den Gemeinden gegen Zwangsetatisierungen. Ebenso ist das Disziplinarverfahren gegen Gutsvorsteher dasselbe wie gegen Vorstandsmitglieder und Beamte der Landgemeinden (§§ 35, 36 Z.G.).

§ 112. Die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein, die Distrikte in Posen.

Mit Aufhebung der gutsherrlichen Polizei in den östlichen Provinzen war ein Ersatz der bisherigen gutsherrlichen Polizeigewalt erforderlich. Zur Ausführung des in § 46 der östlichen, § 32 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung ausgesprochenen Grundsatzes: „Die Polizei wird im Namen des Königs ausgeübt, die gutsherrliche Polizeigewalt ist aufgehoben," mußte eine ganz neue Organisation des flachen Landes geschaffen werden, die in Schleswig-Holstein auch an die Stelle der bisherigen Polizeiverwaltung durch landesherrliche Kirchspielsvögte, Hardesvögte und Landvögte trat.

Es wird daher behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten jeder Kreis mit Ausschluß der

---

[28]) §§ 31—34 der östlichen, §§ 28—31 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

Städte in Amtsbezirke geteilt [1]). Die Amtsbezirke sollen einen Umfang haben, daß einerseits leistungsfähige Verbände hergestellt, andererseits aber die Unmittelbarkeit und ehrenamtliche Ausübung der örtlichen Verwaltung nicht erschwert wird. Größere Gemeinden und Gutsbezirke bilden daher einen Amtsbezirk für sich, andere werden unter möglichster Festhaltung der innerhalb der Kreise bestehenden Verbände, wie Kirchspiele, Schulverbände, Wegebaubezirke zu Amtsbezirken vereinigt [2]). Die endgiltige Feststellung, Revision und Abänderung der Amtsbezirke erfolgt durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse nach vorheriger Anhörung der Beteiligten und des Kreistages [3]).

Im öffentlichen Interesse kann der Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse nach Anhörung der Beteiligten und des Kreistages ländliche Gemeinde- und Gutsbezirke bezüglich der Polizeiverwaltung mit einer angrenzenden Stadt vereinigen, auch die Ausscheidung der betreffenden Gebiete aus dem Amtsbezirke, dem sie angehörten, aussprechen. Ueber die hierdurch notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten beschließt der Kreisausschuß, gegen dessen Beschluß innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statthaft ist. Den Kostenbeitrag des ländlichen Bezirks zu der städtischen Polizeiverwaltung hat in Ermangelung einer Einigung der Beteiligten der Bezirksausschuß festzustellen [4]).

Der Amtsbezirk bildet, sofern er nicht allein aus einem Gutsbezirke besteht, einen Kommunalverband und einen Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung. Ein bloßer Gutsbezirk kann dagegen nicht Kommunalverband sein. Die Organe des Amtsbezirks als Kommu-

---

[1]) § 47 der östlichen, § 33 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung. Vgl. dazu die Instr. d. Min. des Inn über die Bildung der Amtsbezirke, die Berufung der Amtsvorsteher und deren Stellvertreter und die Bestellung kommissarischer Amtsvorsteher für die östlichen Provinzen vom 18. Juni 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 153 —, für Schleswig-Holstein vom 19. Juni 1888 — Haase, Schleswig-Holstein S. 231 —.

[2]) § 48 bezw. § 34 a. a. O. Vgl. dazu die Instruktion vom 18. Juni 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 153 —.

[3]) § 6 Z.G., § 35 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

[4]) § 49a der östlichen, § 36 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung, § 6 Z.G. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 29. November 1884, Bd. 11, S. 28.

nalverband sind Amtsausschuß und Amtsvorsteher, als Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung der Amtsvorsteher [5]).

Der Amtsausschuß als besonderes Organ wird nur gebildet für die zusammengesetzten Amtsbezirke. In den Amtsbezirken, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, nimmt die Gemeindeversammlung bezw. Gemeindevertretung die Geschäfte des Ausschusses wahr, während in den nur aus einem Gutsbezirke bestehenden Amtsbezirken, in denen eine Kommunalverwaltung nicht vorhanden ist, auch der Amtsausschuß fortfällt.

Der Amtsausschuß der zusammengesetzten Amtsbezirke besteht aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und selbstständigen Gutsbezirke. Jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk ist durch wenigstens einen Abgeordneten zu vertreten. Die Vertretung der Gemeinden erfolgt zunächst durch den Gemeindevorsteher, sodann durch Schöffen und, wenn auch deren Zahl nicht ausreicht, durch andere von der Gemeinde zu wählende Mitglieder. Die Zahl der von jeder Gemeinde zu entsendenden Vertreter, sowie der jedem Gutsbezirke einzuräumenden Stimmen wird mit Rücksicht auf die Steuerleistungen und die Einwohnerzahl durch ein nach Anhörung der Beteiligten auf Vorschlag des Kreisausschusses vom Kreistage zu erlassendes Statut geregelt. Ueber Beschwerden gegen dieses Statut entscheidet der Bezirksausschuß. Mitglied des Amtsausschusses können nur selbstständige, d. h. großjährige und dispositionsfähige Reichsangehörige sein, die sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden. Gegen das stattgehabte Wahlverfahren kann jedes Mitglied der Wahlversammlung innerhalb zwei Wochen Einspruch bei dem Vorsitzenden des Wahlvorstandes erheben. Die Beschlußfassung über den Einspruch steht nach Anhörung der Beteiligten dem Amtsausschusse zu, der im übrigen die Legitimation seiner Mitglieder von Amtswegen zu prüfen hat. Beim Nichtvorhandensein oder späteren Fortfalle der Bedingungen der Mitgliedschaft erlischt dieselbe, mag sie auf Wahl oder unmittelbar auf dem Gesetze beruhen. Darüber, ob ein solcher Fall vorliegt, hat ebenfalls der Amtsausschuß zu beschließen. Gegen die hiernach gefaßten Beschlüsse des Amtsausschusses findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse statt, welche auch dem

---

[5]) § 50 bezw. 37 a. a. O. Entsch. des O.V.G. vom 18. September 1878, Bd. 4, S. 82.

Amtsvorsteher zusteht. Die Klage ist ohne aufschiebende Wirkung, doch dürfen bis zur rechtskräftigen Entscheidung keine Ersatzwahlen vorgenommen werden [6]).

Das zweite Organ des Amtsbezirkes ist der Amtsvorsteher bezw. Stellvertreter. In den Amtsbezirken, welche nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke bestehen, ist der Gemeinde- oder Gutsvorsteher zugleich Amtsvorsteher. Die Vertretung des Amtsvorstehers liegt dann einem vom Kreisausschusse bestimmten Schöffen bezw. Stellvertreter ob.

In den zusammengesetzten Amtsbezirken wird der Amtsvorsteher wie sein Stellvertreter vom Oberpräsidenten auf sechs Jahre ernannt und zwar auf Grund von Vorschlägen des Kreistages, in welche aus der Zahl der Amtsangehörigen die zu Amtsvorstehern befähigten Personen aufzunehmen sind. Lehnt der Kreistag die Aufforderung des Oberpräsidenten zur Vervollständigung dieser Vorschläge ab, so hat der Provinzialrat auf Antrag des Oberpräsidenten darüber zu beschließen, welche Personen nachträglich in die Vorschlagsliste aufgenommen werden sollen. Die Vereidigung des Amtsvorstehers und seines Stellvertreters erfolgt durch den Landrat. Der Stellvertreter hat den Amtsvorsteher in Verhinderungsfällen zu vertreten, jedoch unter Benachrichtigung des Landrats, wenn die Verhinderung länger als drei Tage dauert. Auch tritt bei Erledigung des Amtes der Stellvertreter bis zur Ernennung des Nachfolgers ein. Findet sich im Amtsbezirke keine zum Stellvertreter geeignete Person, so hat der Kreisausschuß die Stellvertretung einstweilen einem benachbarten Amtsvorsteher oder nach vorherigem Einvernehmen mit der städtischen Vertretung dem Bürgermeister einer benachbarten Stadt zu übertragen. Dasselbe findet statt bei gleichzeitiger Behinderung des Amtsvorstehers und seines Stellvertreters. Ist der Amtsvorsteher bei der Erledigung eines Amtsgeschäftes persönlich beteiligt, so hat der Kreisausschuß den Stellvertreter oder einen benachbarten Amtsvorsteher oder Bürgermeister damit zu betrauen. In den Grafschaften Wernigerode, Stolberg-Stolberg und Stolberg-Roßla sind auch deren Besitzer vor

---

[6]) §§ 51—52 bezw. §§ 38—39 a. a. O. Vgl. Cirk. des Min. des Inn. die Bildung der Kreisausschüsse betreffend vom 18. Dezember 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1874, S. 13 —, welches auch den Entwurf eines diesbezüglichen Kreisstatuts enthält.

der Ernennung der Amtsvorsteher und ihrer Stellvertreter zu hören.

Wenn nach der Erklärung des Kreistages weder eine zum Amtsvorsteher geeignete Person zu ermitteln, noch die zeitweilige Uebertragung der Amtsverwaltung an einen benachbarten Amtsvorsteher oder Bürgermeister thunlich ist, so bestellt der Oberpräsident auf Vorschlag des Kreisausschusses einen kommissarischen Amtsvorsteher. Ein Bürgermeister bedarf zur Uebernahme der Verwaltung eines benachbarten Amtsbezirks die Zustimmung der städtischen Vertretung. Sofern die Verhältnisse es gestatten, kann ein kommissarischer Amtsvorsteher mit der Verwaltung zweier oder mehrerer Amtsbezirke gleichzeitig beauftragt werden. In Schleswig-Holstein ist außerdem der Oberpräsident befugt, mit Zustimmung des Provinzialrats, die auf seinen Antrag vom Minister des Innern ergänzt werden kann, sämtlichen gemachten Vorschlägen nicht stattzugeben und nach Anhörung des Kreisausschusses einen kommissarischen Amtsvorsteher zu ernennen [7]).

Der Amtsvorsteher hat Anspruch auf eine Amtsunkostenentschädigung, welche nach Anhörung der Beteiligten vom Kreisausschusse als ein Pauschquantum festgesetzt wird. In gleicher Weise erfolgt die Feststellung der einem kommissarischen Amtsvorsteher zu gewährenden Remuneration [8]). Aus dem Pauschquantum hat der Amtsvorsteher die laufenden Ausgaben zu decken, ohne über die Verwendung Rechenschaft ablegen zu müssen. Welche Kosten dem Pauschquantum zur Last fallen, ist nicht gesetzlich festgestellt. Im Zweifel muß die Entscheidung des Kreisausschusses in dieser Beziehung als maßgebend betrachtet werden [9]).

Außerdem können von dem Amtsbezirke noch andere Beamten, wie Amtssekretäre und Boten angestellt werden. Wenn der Amtsvorsteher diese Personen annimmt und aus seinem Pauschquantum besoldet, so werden sie dadurch nicht Beamte des Amtes, sondern nur Privatdiener des Amtsvorstehers. Beamtenqualität kann ihnen nur dann zugesprochen werden, wenn der Amtsausschuß ihre Anstellung

---

[7]) §§ 56—58 bezw. §§ 48–50 a. a. O. Ges. vom 18. Juni 1876 betr. die Einführung der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 in den Grafschaften Wernigerode und Stolberg — G.S. 1876, S. 245 —.

[8]) § 69 bezw. § 60 a. a. O.

[9]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 13. Oktober 1876, Bd. 1, S. 119.

beschlossen und ihre Besoldung auf den Amtsetat übernommen hat [10]).

Der Amtsvorsteher beruft den Amtsausschuß und führt den Vorsitz mit vollem Stimmrechte. Die Sitzungen des Amtsausschusses sind öffentlich, soweit nicht für einzelne Gegenstände durch einen in geheimer Sitzung zu fassenden Beschluß die Oeffentlichkeit ausgeschlossen wird. Der Amtsausschuß beschließt mit Stimmenmehrheit. Er ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Eine Ausnahme hiervon findet statt, wenn die Mitglieder, zum zweiten Male unter ausdrücklichem Hinweise auf diese Bestimmung zur Verhandlung über denselben Gegenstand berufen, doch nicht in beschlußfähiger Zahl erschienen sind. Beschlüsse des Amtsausschusses, welche dessen Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Amtsvorsteher eventuell auf Anweisung der Aufsichtsbehörde unter Angabe der Gründe mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen diese Verfügung steht dem Amtsausschusse, der zur Wahrnehmung seiner Rechte im Verwaltungsstreitverfahren einen besonderen Vertreter wählen kann, innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreisausschusse zu [11]).

Das Amt, sofern es nicht lediglich aus einem Gutsbezirke besteht, ist ein Kommunalverband. In allen Kommunalangelegenheiten hat der Amtsausschuß Beschluß zu fassen. Zu seinen Befugnissen gehört insbesondere die Kontrolle sämtlicher und die Bewilligung der vom Amtsbezirke aufzubringenden Kosten der Amtsverwaltung. Nach außen wird der Amtsbezirk als Korporation durch den Amtsvorsteher vertreten. Urkunden, welche das Amt verpflichten sollen, sind von dem Amtsvorsteher und mindestens einem Mitgliede des Amtsausschusses unter Anführung des betreffenden Beschlusses des Amtsausschusses zu vollziehen. Gewisse Beschlüsse der Amtsvertretung bedürfen zu ihrer Rechtsgiltigkeit der Bestätigung des Kreisausschusses. Es fallen hierunter Beschlüsse betreffend die Veräußerung von Grundstücken oder Immobiliarrechten oder die Aufnahme von Anleihen, durch welche der Amtsverband mit einem Schuldenbestand belastet, oder der bereits vorhandene Schuldenbestand vergrößert werden würde. Ohne diese

[10]) Vgl. über diesen Unterschied Entsch. des O. V. G. vom 2. Juni 1880, Bd. 6, S. 119.

[11]) §§ 54, 54a der östlichen, §§ 42, 43 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.

Bestätigung sind die betreffenden Rechtsgeschäfte nichtig. Außerdem ist bis zum Erlasse einer Landgemeindeordnung zur Aufnahme von Anleihen durch den Amtsausschuß die Zustimmung sämtlicher zu dem Amtsbezirke gehöriger Gemeinden und Gutsbezirke nötig [12]).

Aufgabe der kommunalen Verwaltung ist gesetzlich nur die Aufbringung der Kosten der Polizeiverwaltung, soweit dieselben nicht aus den staatlichen Ueberweisungen gedeckt werden. Auch hier stellt es sich heraus, daß bei den nur aus einem Gutsbezirke bestehenden Amtsbezirken von kommunalen Aufgaben nicht die Rede sein kann, da hier der Gutsbesitzer die betreffenden Kosten selbst trägt. Abgesehen von dieser unmittelbar auf dem Gesetze beruhenden kommunalen Thätigkeit des Amtsbezirks ist den zu einem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirken die Befugnis eingeräumt, durch übereinstimmenden Beschluß einzelne Kommunalangelegenheiten dem Amtsbezirke zu überweisen. Die Uebereinstimmung muß sich, wenn es sich hierbei um Aufbringung von Abgaben seitens des Amtsbezirks handelt, deren Aufbringungsmaßstab nicht schon gesetzlich feststeht, auch auf diesen erstrecken [13]).

Die Kosten der Amtsverwaltung werden in erster Linie gedeckt aus den staatlichen Ueberweisungen. Dieselben sind von dreierlei Art. Erstens überweist der Staat als Beitrag zu den Kosten der Amtsverwaltung den Kreisen diejenigen Summen, welche durch Erlaß der Kreisordnung infolge des Eingehens der königlichen Polizeiverwaltungen, des Aufhörens der Schulzenremunerationen und anderer Polizeiverwaltungskosten an den im Staatshaushaltsetat von 1873, bezüglich der Provinz Schleswig-Holstein von 1888/89 für die gedachten Zwecke veranschlagten Ausgaben erspart werden. Zweitens ist durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 [14]) und vom 8. Juli 1875 [15]) für die östlichen Provinzen unmittelbar, für Schleswig-Holstein in Verbindung mit § 146 der Kreisordnung vom 26. Mai 1888 jeder einzelnen Provinz eine bestimmte Summe für Tragung der Kosten der Amtsverwaltung überwiesen worden. Die Verteilung dieser sämtlichen Ueberweisungen erfolgt zur Hälfte nach dem Maßstabe des Flächeninhalts, zur Hälfte nach dem der Bevölkerung auf die einzelnen

---

[12]) §§ 55, 55a bezw. 44, 45 a. a. O.

[13]) § 53 bezw. § 41 a. a. O. [14]) G.S. 1873, S. 187. [15]) G.S. 1875, S. 497.

Kreise, denen dann wieder die Unterverteilung an die Amtsbezirke obliegt. In den östlichen Provinzen haben auf diese Ueberweisungen nur die zusammengesetzten, in Schleswig-Holstein alle Amtsbezirke Anspruch. Endlich drittens fließen die von den Amtsvorstehern in Gemäßheit des Gesetzes vom 23. April 1883 endgiltig festgesetzten Geldbußen und Konfiskate, sowie die von denselben festgesetzten Exekutivgeldbußen, soweit nicht hinsichtlich gewisser Uebertretungen besonders bestimmt ist, wem die durch dieselben verwirkten Geldbußen und Konfiskate zufallen sollen, zu der Amtskasse, mag der Amtsbezirk ein zusammengesetzter sein oder nicht [16]).

Soweit diese staatlichen Ueberweisungen nicht ausreichen, sind die Kosten von dem Amte aufzubringen. In den einen Amtsbezirk für sich bildenden Gemeinden und Gutsbezirken soll die Deckung gleich den übrigen Kommunalbedürfnissen, also in den Gemeinden aus dem Gemeindevermögen oder den Gemeindesteuern, in den Gutsbezirken auf Kosten des Gutsbesitzers erfolgen. In den zusammengesetzten Amtsbezirken sind die Kosten auf die den Amtsbezirk bildenden Gemeinden und Gutsbezirke zu verteilen. Als Verteilungsmaßstab gilt hierbei in Ermangelung einer Vereinbarung unter den Beteiligten der durch die Kreisordnungen für die Kreisabgaben festgesetzte. Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die Heranziehung oder Veranlagung zu den Kosten der Amtsverwaltung oder zu anderen Amtsabgaben beschließt der Amtsausschuß. Die Beschwerden und Einsprüche müssen innerhalb zwei Monaten nach Bekanntmachung der Abgabebeiträge bei dem Amtsvorsteher angebracht werden. Doch sind dabei Einsprüche gegen die Höhe von Amtszuschlägen zu den Staatssteuern, welche sich gegen den Prinzipalsatz der letzteren richten, unzulässig. Gegen den Beschluß des Amtsausschusses findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreisausschusse statt. Eine aufschiebende Wirkung wohnt weder dem Einspruche noch der Klage bei [17]).

Die Aufstellung eines Amtsetats ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, aber namentlich deshalb wünschenswert, weil nur auf diese Weise eine unzweideutige Grenze zwischen den vom Amtsvorsteher aus dem Pauschquantum und den von dem Amtsbezirke zu tragenden Kosten möglich ist.

---

[16]) §§ 70, 71, 73 der östlichen, §§ 61, 65 der schleswig-holsteinischen Kreisordnung.

[17]) §§ 70, 70a, 71 bezw. §§ 61, 62, 63 a. a. O.

Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Amtsbezirke wird im allgemeinen von dem Landrate als Vorsitzenden des Kreisausschusses, in höherer und letzter Instanz von dem Regierungspräsidenten geübt (§ 5 Z.G.). Die Beschlußfassung des Kreisausschusses hat jedoch stattzufinden: 1. über die Art der gerichtlichen Zwangsvollstreckung gegen Amtsverbände (E.G. zur C.P.O. § 15 Nr. 4, Anh. § 153 zur A. G.O.); 2. über die Feststellung und den Ersatz der bei Kassen- und anderen Verwaltungen der Amtsverbände vorkommenden Defekte nach der Verordnung vom 24. Januar 1844; 3. über die verweigerte Abnahme oder Entlastung von Rechnungen der rechnungsführenden Beamten, und zwar endgiltig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges in den Fällen zu 2 und 3[18]). Die staatliche Aufsicht, welche sich der Kommunalverwaltung gegenüber abgesehen von den Fällen, wo eine höhere Genehmigung erforderlich ist, auf die Kontrolle der Legalität beschränkt, vollzieht sich vorzugsweise durch das bereits erwähnte Beanstandungsrecht gegenüber Beschlüssen des Amtsausschusses. Dasselbe ist selbstverständlich in den nur aus einem Gutsbezirke bestehenden Amtsbezirken unmöglich, da hier weder eine kommunale Verwaltung noch ein Amtsausschuß besteht. Weiter hat der Landrat die Befugnis, wenn ein Amtsverband es unterläßt oder verweigert, die ihm gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, unter Anführung der Gründe die Eintragung in den Etat, beziehungsweise die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe zu verfügen. Gegen die Verfügung des Landrats hat der Amtsverband innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse, wozu der Amtsausschuß zwecks Ausführung seiner Rechte einen besonderen Vertreter bestellen kann[19]).

Als Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung dient der Amtsbezirk vorzugsweise polizeilichen Zwecken, um derentwillen er überhaupt von der Gesetzgebung gebildet ist. Der Amtsvorsteher verwaltet daher die Ortspolizei, insbesondere die Sicherheits-, Ordnungs-, Sitten-, Gesundheits-, Gesinde-, Armen-, Wege-, Wasser-, Feld-, Forst-, Fischerei-, Gewerbe-, Bau-, Feuerpolizei u. s. w., soweit sie nicht

[18]) § 55b bezw. § 46 a. a. O.
[19]) § 72 bezw. § 64 a. a. O.

durch besondere gesetzliche Bestimmungen dem Landrate oder anderen Beamten übertragen ist. Unter die Wasserpolizei fällt jedoch nicht die Strom-, Schifffahrts- und Hafenpolizei. Ueberhaupt liegt dem Amtsvorsteher allgemein das Recht und die Pflicht ob, wo die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit sein Einschreiten nötig macht, das Erforderliche anzuordnen und ausführen zu lassen. Der Kreisausschuß hat endgiltig diejenigen Amtsvorsteher oder Bürgermeister zu bestimmen, welche die in Bezug der öffentlichen Wege notwendigen Anordnungen zu treffen haben, wenn die Beteiligten verschiedenen Amtsbezirken oder Amts- und Stadtbezirken angehören.

Als Ortspolizeibehörde hat der Amtsvorsteher das Polizeiverordnungsrecht für den ganzen Amtsbezirk oder Teile desselben unter Zustimmung des Amtsausschusses, die auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses ergänzt werden kann, nach Maßgabe des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 bezw. für Schleswig-Holstein der Verordnung vom 20. September 1867 und des lauenburgischen Gesetzes vom 7. Januar 1870 und das Recht der vorläufigen Straffestsetzung nach Maßgabe des Gesetzes vom 23. April 1883. Außerdem können Landrat und Kreisausschuß für die Geschäfte der allgemeinen Landes- und Kreiskommunalverwaltung, sowie bei Beaufsichtigung der zu dem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke die vermittelnde und begutachtende Thätigkeit des Amtsvorstehers in Anspruch nehmen.

Bei seiner Amtsthätigkeit kann der Amtsvorsteher die Gemeinde- und Gutsvorsteher mit Anweisungen und Aufträgen versehen und zur Befolgung derselben durch polizeiliche Zwangsmittel nötigen, ohne daß jedoch dem Amtsvorsteher ein Ordnungsstrafrecht gegen die Gemeinde- und Gutsvorsteher zustände. Die Gendarmen haben zwar den Requisitionen des Amtsvorstehers in polizeilichen Angelegenheiten nachzukommen, unterliegen aber nicht seiner Dienstaufsicht [20]).

Die Aufsicht über die Geschäftsführung des Amtsvorstehers handhabt der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses. Der Kreisausschuß beschließt über Beschwerden gegen Verfügungen des Amtsvorstehers in nicht polizeilichen Angelegenheiten, während in Polizeisachen die allgemeinen Bestimmungen Platz greifen. Die Erfüllung der Amtspflichten des Amtsvorstehers wird erzwungen durch

---

[20]) §§ 59—66 bezw. §§ 51—57 a. a. O.

das gewöhnliche Disziplinarverfahren nach dem Gesetze vom 21. Juli 1852 betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten. Die Verhängung von Ordnungsstrafen steht jedoch nicht dem Landrate, sondern dem Kreisausschusse und im Umfange des ministeriellen Ordnungsstrafrechtes dem Regierungspräsidenten zu. Innerhalb zwei Wochen findet gegen den Beschluß des Kreisausschusses die Beschwerde an den Bezirksausschuß, gegen die Strafverfügung des Regierungspräsidenten die Beschwerde an den Oberpräsidenten statt. Gegen den auf die Beschwerde erlassenen Beschluß ist innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zulässig. In dem Verfahren auf Amtsentsetzung wird die Einleitung des Verfahrens von dem Landrate oder Regierungspräsidenten verfügt, und von demselben der Untersuchungskommissar, sowie der Vertreter der Staatsanwaltschaft für die erste Instanz bestimmt. Die Entscheidung steht in erster Instanz dem Kreisausschusse, in zweiter dem Oberverwaltungsgerichte zu, bei welchem der Minister des Innern den Vertreter der Staatsanwaltschaft ernennt[21]).

In der Provinz Posen treten an die Stelle der Amtsbezirke die Distrikte. Ein warschauer Gesetz vom 23. Februar 1809 hatte zum Zwecke der Polizeiverwaltung mehrere Gemeinden zu einem Woytamte mit einem besoldeten Woyt an der Spitze vereinigt. Der durch die königliche Kabinettsordre vom 16. April 1823[22]) gemachte Versuch, die Grundherren zur Verwaltung der Woytämter heranzuziehen, scheiterte an den nationalen Verhältnissen. Eine Kabinettsordre vom 10. Dezember 1836[23]) traf daher neue, noch jetzt bestehende Einrichtungen.

Unter Aufhebung der Woytämter wurde jeder landrätliche Kreis in Bezirke von 6000 bis 9000 Einwohnern ländlicher Bevölkerung geteilt. Für diese Bezirke werden vom Oberpräsidenten Distriktskommissare bestellt, welche als Gehilfen und Organe des Landrats namentlich die Polizei auszuüben haben. Königliche Rentmeister und Generalpächter der Domänen sollten bei Besetzung der Stellen innerhalb ihrer Amtsbezirke vorzugsweise berücksichtigt werden, und erstere vermöge ihres Amtes, letztere nach Maßgabe der Kontraktsbedingungen zur Uebernahme des Amtes verpflichtet sein. Den Regierungen bleibt

---

[21]) §§ 67, 68 bezw. §§ 58, 59 a. a. O.

[22]) v. Kamptz, Ann. Bd. 7, S. 317. [23]) A. a. O. Bd. 20, S. 943.

jedoch überlassen, auch auf geeignete Gutsbesitzer und Bürgermeister Rücksicht zu nehmen.

Die Rittergutsbesitzer bleiben mit ihren Haupt- und Nebenvorwerken und den darauf befindlichen Einwohnern von den Distrikten ausgesondert und sind berechtigt, auf ihren Gütern ohne Rücksicht auf deren Umfang unter Aufsicht des Landrats entweder selbst oder durch geeignete, vom Landrate zu bestätigende Stellvertreter die dem Distriktskommissare zustehenden Funktionen auszuüben. Bei dieser ihrer Polizeiverwaltung haben sie dieselben Vorschriften zu beobachten wie die Distriktskommissare.

§ 113. Die Landgemeindeverfassung in Westfalen und der Rheinprovinz.

Als Westfalen und die Rheinprovinz durch den Wiener Kongreß unter preußische Herrschaft gelangten, galt in beiden Provinzen fast ausschließlich das französische Gemeinderecht mit seinen Nachbildungen. Die französische Gemeindegesetzgebung selbst stand in Kraft auf dem linken Rheinufer und in denjenigen rechtsrheinischen Teilen Westfalens und der Rheinprovinz, die zum französischen Kaiserreiche gehört hatten, die königlich westfälische Gemeindegesetzgebung im Gebiete von Paderborn, die bergische Gemeindeordnung vom 18. Dezember 1808 in Berg, Essen, Werden und der Grafschaft Mark, die hessische Gemeindeordnung vom 1. Juni 1811 im Herzogtum Westfalen und den Grafschaften Sayn und Wittgenstein, so daß nur auf dem rechtsrheinischen Teile des heutigen Regierungsbezirks Koblenz das französische Gemeinderecht nicht herrschte[1]). Die preußische Gesetzgebung ließ diese verschiedenen Gemeindeverfassungen zunächst unberührt und unternahm erst spät eine einheitliche Regelung des Gemeinderechts der westlichen Provinzen. Am 3. Oktober 1841 erging eine Landgemeindeordnung für Westfalen[2]) und am 23. Juli 1845 eine Gemeindeordnung für die Rheinprovinz[3]), die sich in ihren Grundzügen eng an das französische Gemeinderecht anschlossen. Nach dem verunglückten Versuche der allgemeinen Gemeindeordnung vom 11. März 1850 kehrte man

[1]) Vgl. über das französische Gemeinderecht und seine Nachbildungen Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts, Bd. 3, S. 35 ff.

[2]) G.S. 1841, S. 297 ff. [3]) G.S. 1845, S. 523 ff.

zur provinziellen Regelung der Landgemeindeverhältnisse zurück. Für die Provinz Westfalen wurde die Landgemeindeordnung vom 19. März 1856 [4]) unter Zugrundelegung derjenigen von 1841 und für die Rheinprovinz eine Novelle zu der Gemeindeordnung, das Gesetz vom 15. Mai 1856 über die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz [5]), erlassen. Die hierdurch gesetzlich normierte Landgemeindeverfassung der westlichen Provinzen hat demnächst noch erhebliche Aenderungen erfahren durch die neuen Kreisordnungen für Westfalen und die Rheinprovinz in Verbindung mit den gleichzeitig für beide Provinzen in Kraft getretenen Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883.

Das flache Land zerfällt in Westfalen in Gemeinde und Gutsbezirke, in der Rheinprovinz abgesehen von den standesherrlichen Besitzungen nur in Gemeinden. Der Umfang der kommunalen Bezirke und die Veränderung derselben bestimmt sich nach denselben Rechtsgrundsätzen wie in den östlichen Provinzen nur mit der Maßgabe, daß in der Rheinprovinz zu Veränderungen der Gemeindebezirke die königliche Genehmigung erforderlich ist [6]).

Angehörige der Gemeinde sind alle diejenigen, welche im Gemeindebezirke ihren Wohnsitz haben mit Ausnahme der servisberechtigten Militärpersonen ohne Grundbesitz in der Gemeinde und die in derselben mit einem Wohnhause angesessenen Personen, in der Rheinprovinz außerdem die, welche das Gemeinderecht besonders erlangt haben [7]).

Die Theilnahme an den öffentlichen Geschäften der Gemeinde, das Gemeinderecht, steht jedoch nur gewissen Gemeindeangehörigen zu, welche in der Rheinprovinz als Meistbeerbte bezeichnet werden. Es sind dies diejenigen Gemeindeangehörigen, welche

a. preußische Unterthanen und selbstständig, d. h. 24 Jahre alt, dispositionsfähig und im Besitze eines eigenen Haushalts sind;

b. seit einem Jahre keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfangen, auch die Gemeindeabgaben bezahlt haben;

c. in dem Gemeindebezirke mit einem Wohnhause angesessen sind und mindestens 2 Thlr. Hauptgrundsteuerbeitrag entrichten oder

---

[4]) G.S. 1856, S. 265 ff. [5]) G.S. 1856, S. 485 ff.

[6]) Westf. L.G.O. § 6, Rhein. G.O. §§ 3 ff., Z.G. §. 25. Vgl. auch § 111.

[7]) Westf. L.G.O. § 6, Rhein. G.O. § 12, Rhein. G.G. Art. 5.

ihren Wohnsitz im Gemeindebezirke haben und zur Einkommensteuer oder mit mindestens 2 Thlrn. in Westfalen, mindestens 3 Thlrn. in der Rheinprovinz jährlich zur Klassensteuer veranlagt sind, welche Summe jedoch durch Statut bis auf 2 Thlr. herabgesetzt werden darf.

Hierzu kommen in der Rheinprovinz diejenigen Personen, denen das Gemeinderecht besonders verliehen ist[8]).

Das Gemeinderecht geht verloren durch rechtskräftige Aberkennung der bürgerlichen Ehre und durch Konkurs, es wird suspendiert durch Untersagung der bürgerlichen Ehrenrechte, sowie Versetzung in den Anklagezustand wegen Vergehen, welche solche nach sich ziehen müssen oder können, und durch gerichtliche Haft während der Dauer dieses Zustandes[9]).

Bei Rechtsstreitigkeiten über die Gemeindeangehörigkeit oder das Gemeinderecht greifen dieselben Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes Platz wie für die östlichen Provinzen[10]).

Aus der Wahl der Inhaber des Gemeinderechts gehen die Organe der Gemeinde hervor.

Die Wahl einer besonderen Gemeindeversammlung oder, wie sie in der Rheinprovinz heißt, eines Gemeinderates findet nicht statt, wenn die Zahl der stimmberechtigten Gemeindeglieder 18 nicht übersteigt. In diesem Falle bilden die stimmberechtigten Gemeindeglieder selbst die Gemeindevertretung. Andernfalls setzt sich dieselbe zusammen aus gewählten Gemeindeverordneten, deren Amt sechs Jahre dauert, derart, daß alle zwei Jahre ein Drittel ausscheidet. In Westfalen darf die Zahl der nicht mit einem Wohnhause angesessenen Gemeindeverordneten höchstens ein Drittel der Gesamtzahl betragen. Die Wahlen erfolgen unter Leitung des Amtmanns oder Bürgermeisters. Zum Behufe derselben werden die Gemeindemitglieder nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden Staatssteuern (Grund-, Klassen-, Einkommen- und Gewerbesteuer mit Ausschluß der Hausiersteuer) und Gemeindesteuern in drei Klassen geteilt, so daß auf jede Klasse ein Drittel der Gesamtsumme der Steuern fällt. Von Grundbesitz und Gewerbebetrieb in einer anderen Gemeinde entrichtete Steuern kommen hierbei nicht in Betracht. Jede Klasse hat ein

---

[8]) Westf. L.G.O. § 15, Rhein. G.O. §§ 15, 16, Rhein. G.G. Art. 11.
[9]) L.G.O. § 22, Rhein. G.G. Art. 12.
[10]) Vgl. § 111.

Drittel der Gemeindeverordneten zu wählen, ohne an die Wähler der eigenen Klasse gebunden zu sein [11]).

Jedes stimmfähige Gemeindemitglied, dem nicht ein gesetzlicher Entschuldigungsgrund, wie anhaltende Krankheit, häufige Abwesenheit, Alter über 60 Jahre, Verwaltung eines unbesoldeten Amtes in den letzten drei Jahren, Verwaltung eines öffentlichen Amtes, ärztliche Praxis oder sonstige besondere Verhältnisse, zur Seite steht, ist zum Eintritt in die Gemeindeversammlung oder den Gemeinderat auf mindestens drei Jahre verpflichtet. Bei unberechtigter Weigerung kann der Betreffende auf drei bis sechs Jahre der Ausübung des Gemeinderechts seitens der Gemeindevertretung für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden [12]).

Ist die Giltigkeit einer Wahl bestritten oder hat die Gemeindevertretung von dem ihr bei unberechtigter Weigerung zustehenden Rechte Gebrauch gemacht, so findet dasselbe Beschluß- und Streitverfahren statt wie in den Landgemeinden der östlichen Provinzen [13]).

Die Gemeindevertretung, deren Mitglieder an keinerlei Aufträge oder Instruktionen gebunden sind, wird in Westfalen von dem Gemeindevorsteher, in der Rheinprovinz von dem Bürgermeister oder der seitens desselben beauftragten Person berufen. Den Vorsitz führt in Westfalen der Gemeindevorsteher, in der Rheinprovinz der Bürgermeister oder sein Vertreter. Doch ist in Westfalen auch der Amtmann jederzeit zur Uebernahme des Vorsitzes berechtigt. Der Vorsitzende giebt die Entscheidung bei Stimmengleichheit. Ein eigenes Stimmrecht steht jedoch weder dem Amtmanne noch dem Bürgermeister als solchen, wohl aber dem Gemeindevorsteher zu. Die Gemeindevertretung kann nur beschließen, wenn mehr als die Hälfte der gehörig eingeladenen Mitglieder zugegen ist. Eine Ausnahme findet statt, wenn die Gemeindevertretung unter ausdrücklichem Hinweise auf diese Bestimmung das zweite Mal zur Beratung über denselben Gegenstand geladen, gleichwohl nicht in gehöriger Anzahl erschienen ist. Die Beschlüsse werden mit absoluter Stimmenmehrheit der Stimmen-

---

[11]) Westf. L.G.O. §§ 23 ff., Rhein. G.O. §§ 49 ff.
[12]) Westf. L.G.O. § 78, Rhein. Kr.O. § 25. [13]) Vgl. § 111.

den gefaßt. Ueber die Verhandlungen und Beschlüsse ist ein besonderes Protokollbuch zu führen [14]).

An der Spitze jeder Gemeinde steht ein Gemeindevorsteher und ein Stellvertreter desselben. Daneben können für örtlich abgegrenzte Teile der Gemeinde als besondere Vertreter des Gemeindevorstehers noch Bezirks-, Dorfs- und Bauerschaftsvorsteher bestellt werden. Der Gemeindevorsteher wie seine Stellvertreter werden von der Gemeindevertretung aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindemitglieder auf sechs Jahre mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. In Westfalen ist nach dreijähriger Dienstzeit die Wahl auf zwölf Jahre zulässig. Vorsteher können nicht sein:

1. die von der Staatsregierung ernannten Mitglieder der Aufsichtsbehörde;
2. Geistliche und Lehrer an öffentlichen Schulen;
3. die Mitglieder des Richterstandes und die Beamten der Staatsanwaltschaft;
4. die Polizeibeamten;
5. die zum stehenden Heere und die zu den Landwehrstämmen gehörigen Personen;
6. Personen, welche die in dem Gesetze vom 7. Februar 1835 (G.S. 1835, S. 18) bezeichneten Gewerbe treiben.

Wegen der Verpflichtung zur Uebernahme des Amtes greifen die für die Gemeindevertretung gegebenen Bestimmungen Platz.

Die Gemeindevorsteher und Stellvertreter bedürfen der Bestätigung des Landrats, vor welcher in der Rheinprovinz der Bürgermeister gutachtlich zu hören ist. Die Bestätigung kann nur mit Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden. In diesem Falle ist eine Neuwahl anzuordnen. Findet auch diese die Bestätigung nicht, so ernennt der Landrat, in der Rheinprovinz auf Vorschlag des Bürgermeisters, unter Zustimmung des Kreisausschusses einen Stellvertreter auf so lange, bis eine erneute Wahl die Bestätigung erlangt hat. In den standesherrlichen Gebieten der Fürsten zu Wied, Solms-Braunfels und Solms-Hohensolms-Lich steht außerdem diesen Fürsten eine Mitwirkung bei Ernennung der Gemeindevorsteher nach Maßgabe der mit ihnen abgeschlossenen Rezesse zu.

Der Gemeindevorsteher wie dessen Stellvertreter werden von dem

---

[14]) Westf. L.G.O. §§ 31 ff., Rhein. G.O. §§ 63 ff.

Landrate oder in dessen Auftrage von dem Amtmanne bezw. Bürgermeister vereidigt. Sie verwalten ihr Amt unentgeltlich, haben jedoch einen Anspruch auf Entschädigung für Dienstunkosten, über deren Höhe der Kreisausschuß beschließt.

In derselben Weise wie die Mitglieder des Gemeindevorstandes werden die etwa erforderlichen Unterbeamten der Gemeinde bestellt[15]).

In Kommunalangelegenheiten liegt die Beschlußfassung der Gemeindevertretung, die Ausführung der Beschlüsse dem Gemeindevorsteher ob, beides jedoch unter hervorragender Mitwirkung des Amtmanns oder Bürgermeisters.

Maßgebend bei Handhabung der Kommunalverwaltung ist außer den gesetzlichen Bestimmungen das Statut. In Westfalen können durch Beschluß des Provinziallandtages für die ganze Provinz oder einzelne Teile derselben mit königlicher Genehmigung statutarische Anordnungen innerhalb der gesetzlichen Schranken zur Ergänzung der Gemeindeordnung getroffen werden. Außerdem ist in beiden Provinzen die Errichtung von Gemeindestatuten durch Gemeindebeschluß mit Genehmigung des Kreisausschusses zulässig[16]).

Die Gemeindevertretung beschließt über alle nicht durch das Gesetz dem Gemeindevorstande ausdrücklich überwiesenen Angelegenheiten der Gemeinde, über andere Gegenstände nur auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften oder Aufträge der Aufsichtsbehörde. Sie kontrolliert die Verwaltung und ist berechtigt und verpflichtet, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse, der Verwendung aller Geldeinnahmen und der gehörigen Ausführung der Gemeindearbeiten zu überzeugen, ohne jemals selbst ihre Beschlüsse ausführen zu können[17]). In der Rheinprovinz ist jedoch der Beschluß des Gemeinderats nur entscheidend bei Angelegenheiten, welche das besondere Interesse der Gemeinde und namentlich deren Vermögensverwaltung betreffen. Soweit es sich dagegen um Erfüllung der Pflichten der Gemeinden handelt, giebt er lediglich ein Gutachten ab, und dieses ist nur soweit zu beachten, als es den Zwecken entsprechend und mit den allgemeinen Staatsgrundsätzen vereinbar ist[18]).

---

[15]) Westf. L.G.O. §§ 38 ff., Rhein. G.O. § 75, Rhein. G.G. Art. 20 ff. Vgl auch N. 12.

[16]) Westf. L.G.O. §§ 12, 13, Rhein. G.O. § 11, Rhein. G.G. Art. 4.

[17]) Westf. L.G.O. § 32, Rhein. G.O. § 87.

[18]) Rhein. G.O. § 88.

Eine höhere Genehmigung bedürfen Beschlüsse der Gemeindevertretung von einem gewissen Inhalte. Die Genehmigung des Kreisausschusses ist erforderlich zur Veräußerung von Grundstücken und immobiliaren Gerechtsamen, zu Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestande belastet, oder der bereits vorhandene vergrößert wird, und zu Veränderungen in dem Genusse von Gemeindenutzungen, die des Regierungspräsidenten zur Veräußerung oder wesentlichen Veränderung von Sachen, welche einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben [19]). In der Rheinprovinz wird überdies noch die Genehmigung des Kreisausschusses verlangt zur Verwendung von Kapitalien für den Ankauf von Grundstücken, zur Anstellung von Prozessen über Berechtigungen der Gemeinde und über die Substanz des Gemeindevermögens, soweit es sich nicht um Prozesse gegen den Fiskus und um Regreßklagen gegen die Mitglieder der Staatsbehörden handelt, zu Vergleichen über Gegenstände dieser Art und zu einseitigen Verzichtleistungen seitens der Gemeinde [20]).

Aber auch soweit die Gemeindebeschlüsse einer höheren Genehmigung nicht bedürfen, sind sie, auch wenn sie sich innerhalb der gesetzlichen Schranken halten, für die Handhabung der Kommunalverwaltung nicht unbedingt maßgebend. Alle Beschlüsse müssen dem Amtmanne oder Bürgermeister, soweit sie in dem betreffenden Falle nicht selbst den Vorsitz in der Gemeindevertretung geführt haben, vor ihrer Ausführung vorgelegt werden. Amtmann und Bürgermeister wie der Gemeindevorsteher können nun jeden Beschluß nicht nur wegen Gesetzwidrigkeit, sondern auch dann beanstanden, wenn derselbe das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt. Da § 29 des Zuständigkeitsgesetzes nur die Befugnis der Aufsichtsbehörden, die Beanstandung eines Beschlusses aus anderen Gründen als wegen Gesetzwidrigkeit zu veranlassen, aufgehoben hat, zu den Aufsichtsbehörden aber weder Amtmann noch Bürgermeister gehören, so sind jene Bestimmungen der Gemeindeordnungen unberührt geblieben. Bei einer Beanstandung wegen Gesetzwidrigkeit findet wie in den östlichen Provinzen auf die Klage der Gemeindevertretung das Verwaltungsstreitverfahren vor dem Kreisausschusse statt, während bei einer Be-

[19]) Westf. L.G.O. § 53, Rhein. G.O. §§ 95 ff., Z.G. §§ 30, 31.
[20]) Rhein. G.O. §§ 97 ff.

anstandung wegen Zweckwidrigkeit der Kreisausschuß zu beschließen hat [21]).

Nach außen hin wird die Gemeinde in Westfalen durch den Gemeindevorsteher, in der Rheinprovinz durch den Bürgermeister unter Mitwirkung des Gemeindevorstehers vertreten, denen auch die Ausführung der von der Gemeinde gefaßten Beschlüsse obliegt. Urkunden, welche die Gemeinde verpflichten sollen, müssen sowohl von dem Amtmanne oder Bürgermeister wie von dem Gemeindevorsteher vollzogen sein [22]).

Soweit die Gemeindebedürfnisse aus dem Gemeindevermögen nicht bestritten werden können, hat die Erhebung von Gemeindesteuern zu erfolgen. Diese können in Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern mit Ausnahme der Gewerbesteuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen oder in besonderen direkten oder indirekten Gemeindesteuern bestehen. Die Genehmigung des Kreisausschusses ist jedoch erforderlich bei Steuerzuschlägen über 50 Prozent oder ungleicher Verteilung, außerdem die Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen bei Einführung besonderer direkter oder indirekter Steuern [23]). Hinsichtlich der Besteuerung des Fiskus, der Forensen, juristischen Personen und Erwerbsgesellschaften greifen dieselben Bestimmungen Platz wie in den östlichen Provinzen. Dasselbe gilt von der Besteuerung der Beamten, der Steuerverjährung und dem Reklamationsverfahren [24]).

Für jede Gemeinde entwirft in Westfalen der Gemeindevorsteher in Gemeinschaft mit dem Amtmanne, in der Rheinprovinz der Bürgermeister einen Haushaltsetat auf höchstens drei Jahre, über welchen die Gemeindevertretung zu beschließen hat. Nach diesem Plane ist die Verwaltung zu führen. Außeretatsmäßige Ausgaben bedürfen außer der Zustimmung der Gemeindevertretung auch der Genehmigung des Kreisausschusses. Innerhalb der etats- oder außeretatsmäßigen Bewilligungen kann in Westfalen der Gemeindevorsteher unter Mitwirkung des Amtmanns, in der Rheinprovinz der Bürgermeister selbstständig über Ausgaben und Einnahmen verfügen. Die Jahresrechnung des Einnehmers wird in Westfalen von dem Gemeindevorsteher

---

[21]) Westf. L.G.O. § 37, Rhein. G.O. §§ 67, 88, Z.G. §§ 29, 37.
[22]) Westf. L.G.O. § 65, Rhein. G.O. §§ 100, 101.
[23]) Westf. L.G.O. § 57, Rhein. G.O. § 23, Rhein. G.G. Art. 7.
[24]) Vgl. §§ 107, 111.

und Amtmanne revidiert, von der Gemeindeversammlung geprüft, festgestellt und entlastet, in der Rheinprovinz von dem Bürgermeister revidiert, durch den Gemeinderat ohne Zuziehung des Bürgermeisters abgenommen und schließlich durch den Landrat festgestellt und entlastet [25]).

Die staatliche Aufsicht wird zwar auch in den westlichen Provinzen nach Maßgabe derselben Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes gehandhabt wie im Osten, weshalb auf dieselben hier lediglich verwiesen werden kann [26]). Gleichwohl genießt die Gemeinde nicht die Selbstständigkeit der Kommunalverwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken wie die Landgemeinden des Ostens, da zwar nicht die staatliche Aufsichtsbehörde, aber doch der Amtmann oder Bürgermeister, also der außerhalb der Gemeinde stehende Leiter der Samtgemeinde, jeden Gemeindebeschluß wegen Zweckwidrigkeit beanstanden kann, und da fernerhin nach der rheinischen Gemeindegesetzgebung die Gemeindebeschlüsse in zahlreichen Fällen lediglich die Bedeutung eines Gutachtens haben.

Durch königliche Verordnung auf Antrag des Staatsministeriums kann weiter eine Gemeindevertretung, sofern sie nicht aus den Inhabern des Gemeinderechts unmittelbar besteht, aufgelöst werden. Die Neuwahlen haben in diesem Falle binnen sechs Monaten zu erfolgen. An Stelle der aufgelösten Gemeindevertretung hat in der Zwischenzeit der Kreisausschuß Beschluß zu fassen [27]).

Als Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung hat die Gemeinde dieselbe Bedeutung wie in den östlichen Provinzen. Insbesondere ist der Gemeindevorsteher das Hilfsorgan des Amtmanns oder Bürgermeisters für die Verwaltung der Ortspolizei und der gerichtlichen Polizei, auch kann er mit den Funktionen der Amtsanwaltschaft betraut werden [28]).

Die Existenz selbstständiger Gutsbezirke ist abgesehen von den standesherrlichen Besitzungen nur in Westfalen anerkannt. Die Landgemeindeordnung vom 19. März 1856 hatte für solche nur erklärt die landtagsfähigen Rittergüter, welche vor dem Erlasse der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen von 1841 bereits in die Rittergutsmatrikel eingetragen waren, und welche den Zwecken der

---

[25]) Westf. L.G.O. §§ 46 ff., Rhein. G.O. §§ 89 ff. [26]) Vgl. § 111.
[27]) Westf. L.G.O. § 82, Rhein. G.G. Art. 28, Z.G. § 33.
[28]) Westf. L.G.O. § 49, Rhein. G.O. § 76.

Gemeinde für sich allein genügen konnten. Die Abtrennung eines solchen Gutes von dem Gemeindebezirke sollte nach Anhörung des Kreistages mit Genehmigung des Ministers des Innern vorgenommen werden, wenn die Vertretungen der beteiligten Gemeinden und der beteiligte Gutsbesitzer darin einwilligten. In Ermangelung einer solchen Einwilligung blieb die Entscheidung des Königs nach Anhörung des Kreistags vorbehalten. Die westfälische Kreisordnung § 23 hat jedoch die Vorrechte der Rittergüter aufgehoben. Die vorhandenen selbstständigen Gutsbezirke bleiben bestehen, und es ist die Bildung neuer Gutsbezirke auf dem angegebenen Wege zulässig, ohne daß die Rittergutseigenschaft weiter in Betracht kommt.

Der Besitzer des selbstständigen Gutes ist zur unentgeltlichen Verrichtung der sonst dem Gemeindevorsteher obliegenden Geschäfte verpflichtet und hat für Abwesenheits- und Behinderungsfälle auf seine Kosten einen Stellvertreter zu bestellen. Der Gutsbesitzer oder sein Stellvertreter wird in seiner Eigenschaft als Gutsvorsteher von dem Landrate bestätigt. Die Bestätigung kann jedoch unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden. Vor dem Amtsantritte erfolgt die Beeidigung durch den Landrat. Unterläßt der Gutsbesitzer, wenn er die Verrichtungen eines Gutsvorstehers nicht selbst wahrnehmen kann, oder wenn ihm die Bestätigung versagt ist, die Bestellung eines Stellvertreters, oder befindet er sich im Konkurse oder nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte, so steht dem Landrate unter Zustimmung des Kreisausschusses die Ernennung des Stellvertreters auf Kosten des Besitzers zu. Ueber Remunerierung stellvertretender Gutsvorsteher beschließt auf Antrag der Beteiligten der Kreisausschuß. Abweichend von den Gutsbezirken der östlichen Provinzen fallen aber dem Gutsbesitzer lediglich die Verwaltung der Gutsvorstehergeschäfte, nicht dagegen sonstige Verpflichtungen zur Last. Die Verteilung der den selbstständigen Gutsbezirken im öffentlichen Interesse obliegenden Lasten auf den Gutsbesitzer und die übrigen Einwohner erfolgt durch ein Statut, welches der Bestätigung des Kreisausschusses bedarf. Die Staatsaufsicht über die Verwaltung der selbstständigen Gutsbezirke wird in derselben Weise gehandhabt wie in den östlichen Provinzen[29]).

[29]) Westf. L.G.O. §§ 67, 68, Westf. Kr.O. § 26.

§ 114. Das Amt in Westfalen, die Bürgermeisterei in der Rheinprovinz [1]).

Das französische Gemeinderecht, welches bis in die vierziger Jahre in den westlichen Provinzen herrschte, kennt die Vereinigung mehrerer selbstständiger Gemeinden zu einem größeren kommunalen Verbande, einer Samtgemeinde, nicht. Doch hatte man bei Einführung der französischen Gemeindeverfassung gerade in den Grenzdepartements, der heutigen Rheinprovinz, nicht jede einzelne Ortschaft zu einer Gemeinde konstituiert, sondern mehrere Ortschaften zu einer einzigen Gemeinde vereinigt. Von der Bildung von Samtgemeinden war hierbei nicht die Rede. Die einzelne Ortschaft hatte gar keine rechtliche Sonderexistenz, sondern war nur der Bestandteil einer einheitlichen Gemeinde. Die thatsächliche Trennung der Bestandteile machte sich jedoch wenigstens in der Verwaltungspraxis vielfach geltend, insbesondere wurden für die einzelnen Orte häufig auf dem Gemeindeetat besondere Abteilungen gebildet, so daß sich allmählich durch die Verwaltungspraxis eine gewisse kommunale Sonderexistenz der einzelnen Ortschaften entwickelte, von der das geschriebene Recht nichts wußte.

Eine gesetzliche Anerkennung dieser Entwicklung enthielt zuerst die westfälische Landgemeindeordnung vom 3. Oktober 1841, indem sie als Gemeinden diejenigen Orte (Dörfer, Bauerschaften und Kirchspiele) erklärte, welche für ihre Kommunalbedürfnisse einen eigenen Haushalt hatten, sei es auf Grund eines besonderen Etats oder auf Grund einer Abteilung der Bürgermeisterei oder des Kantons. Neben den Ortschaften, denen nunmehr eine kommunale Sonderexistenz zugesprochen wurde, bestanden aber die bisherigen größeren Gemeinden, die Bürgermeistereien, Kantons u. s. w., welche nach französischem Rechte die unterste Stufe der Gemeindebildung waren. Indem man auch deren kommunale Existenz weiterhin anerkannte, gelangte man in der westfälischen Landgemeindeordnung vom 3. Oktober 1841 und demnächst in der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845 zur gesetzlichen Konstruktion der Samtgemeinden, die auch die spätere Gesetzgebung unberührt gelassen hat. Stehen geblieben ist aber aus der früheren Entwicklungsphase unter der Herrschaft des französischen Rechts

[1]) Vgl. J. Schmitz, Die Bürgermeisterei- und Amtsverwaltung, Neuwied 1886.

auch in der neuesten Gesetzgebung ein tief greifender Einfluß des Vorstehers der Samtgemeinde auf die Kommunalverwaltung der Einzelgemeinde, welcher bereits in dem vorhergehenden § erörtert ist. Diese Thatsache erklärt sich eben nur daraus, daß der Amtmann oder Bürgermeister früher allein Gemeindevorsteher war. An die neue Samtgemeinde, welche in Westfalen als Amt, in der Rheinprovinz als Bürgermeisterei bezeichnet wurde, knüpfte man zugleich die wichtigsten Geschäfte der lokalen allgemeinen Landesverwaltung an.

Mehrere Gemeinden, in Westfalen nebst den den Gemeinden gleichgestellten Gütern bilden einen Verwaltungsbezirk, dem in Westfalen ein Amtmann, in der Rheinprovinz ein Bürgermeister vorsteht. Doch kann das Amt oder die Bürgermeisterei auch aus einer Gemeinde, nicht aber bloß aus einem Gutsbezirke bestehen. Die Veränderung der Grenzen der Amtsbezirke und Bürgermeistereien erfolgt durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse nach vorheriger Anhörung der Beteiligten und des Kreistages. Ueber die dadurch notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten beschließt der Kreisausschuß vorbehaltlich der den letzteren gegen einander zustehenden Klage im Verwaltungsstreitverfahren [2]).

Die Organe des Verwaltungsbezirks sind die Amts- bezw. Bürgermeistereiversammlung und der Amtmann bezw. Bürgermeister und deren Stellvertreter.

Die Amts- oder Bürgermeistereiversammlung ist in denjenigen Bezirken, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, von der Gemeindevertretung nicht verschieden. In den zusammengesetzten Bezirken wird die Versammlung gebildet aus a. den Vorstehern der zum Verbande gehörigen Gemeinden und in Westfalen den Vorstehern der selbstständigen Gutsbezirke, in der Rheinprovinz den meistbegüterten Grundeigentümern, welche mindestens 50 Thlr. jährlich an Hauptgrundsteuer bezahlen, b. gewählten Amts- bezw. Bürgermeistereiverordneten, von denen aus jeder Gemeinde wenigstens einer durch die Gemeindevertretung zu wählen ist. In Westfalen wird die Zahl der aus den Gemeinden zu wählenden Mitglieder und der den Vorstehern selbstständiger Gutsbezirke einzuräumenden Stimmen mit besonderer Rücksicht auf die Einwohnerzahl und Steuerkraft durch das Amtsstatut bestimmt. Zum Eintritte in die Amts- oder Bürgermeistereiversamm-

[2]) Westf. Kr.O. § 22, Rhein. Kr.O. § 22, Z.G. § 25.

lung besteht dieselbe gesetzliche Verpflichtung wie zum Eintritte in die Gemeindevertretung, auch wird diese Verpflichtung in gleicher Weise erzwungen [3]).

Die Amts- oder Bürgermeistereiversammlung vereinigt sich auf Berufung des Amtmanns oder Bürgermeisters bezw. seines Stellvertreters, der in der Versammlung den Vorsitz mit vollem Stimmrechte führt. Im übrigen finden alle für das Geschäftsverfahren der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderats gegebenen gesetzlichen Vorschriften auf das der Amts- oder Bürgermeistereiversammlung analoge Anwendung [4]).

An der Spitze des Bezirks steht der Amtmann bezw. Bürgermeister und ein Beigeordneter. Die Stellung eines Amtmanns oder Bürgermeisters soll in erster Linie ein Ehrenamt sein, zu dem angesehene Personen des Bezirks, insbesondere größere Grundbesitzer zu berufen sind. Ein Amtmann oder Bürgermeister mit Besoldung soll nur angestellt werden, wenn ein geeigneter Ehrenamtmann oder Ehrenbürgermeister nicht zu gewinnen ist. Die Ernennung erfolgt für Lebenszeit auf Grund von Vorschlägen des Kreisausschusses, welche dieser nach Anhörung der Amts- oder Bürgermeistereiversammlung zu machen hat. Falls der Oberpräsident den sämtlichen Vorschlägen des Kreisausschusses keine Folge geben will, bedarf er dazu die Zustimmung des Provinzialrats. Lehnt der Provinzialrat die Zustimmung ab, so kann dieselbe auf Antrag des Oberpräsidenten durch den Minister des Innern ergänzt werden.

Zur Uebernahme des Amtes eines Bürgermeisters oder Beigeordneten desselben besteht die gleiche Verpflichtung wie bei den Gemeindevorstehern, doch bildet einen genügenden Ablehnungsgrund auch die Größe des Geschäftsumfanges, wenn derselbe nach Ermessen des Kreisausschusses die an ein Ehrenamt zu stellenden Ansprüche überschreitet. Dagegen besteht in Westfalen für die Aemter eines Amtmanns oder Beigeordneten eine Dienstverpflichtung nicht.

In Westfalen wird die kommissarische Verwaltung des Amtes vom Oberpräsidenten angeordnet. In der Rheinprovinz kann, wenn für die Besetzung einer erledigten Bürgermeisterstelle Vorschläge nicht

---

[3]) Westf. L.G.O. § 75, Westf. Kr.O. § 24, Rhein. G.O. § 110, Rhein. Kr.O. § 23.

[4]) Westf. L.G.O. § 76, Rhein. G.O. §§ 111, 112.

gemacht, oder den gemachten keine Folge gegeben ist, die Verwaltung derselben nach eingeholter Aeußerung der beteiligten Bürgermeistereiversammlung, sowie des Kreisausschusses auch dem Bürgermeister einer benachbarten ländlichen oder städtischen Bürgermeisterei auf Widerruf bis zum Vorschlage eines geeigneten Ehrenbürgermeisters übertragen werden. Der definitiven Ernennung eines besoldeten Bürgermeisters soll in der Regel eine die Dauer eines Jahres nicht übersteigende kommissarische Verwaltung vorangehen. Ueber die Festsetzung der Besoldung bezw. der Dienstunkostenentschädigung der Amtmänner und Bürgermeister beschließt der Kreisausschuß nach Anhörung der Amts- bezw. Bürgermeistereiversammlung [5]).

Die bisher in den standesherrlichen Gebieten bestehende Mitwirkung der Standesherren bei Ernennung der Amtmänner und Bürgermeister ist im allgemeinen fortgefallen. Es soll jedoch auch weiterhin in denjenigen Amtsbezirken des Kreises Wittgenstein, zu welchen standesherrliche Besitzungen der Fürsten von Sayn-Wittgenstein-Hohenstein und von Sayn-Wittgenstein-Berleburg gehören, die Ernennung der Amtmänner und in denjenigen Landbürgermeistereien der Kreise Neuwied und Wetzlar, zu welchen standesherrliche Besitzungen der Fürsten zu Wied, zu Solms-Braunfels und zu Solms-Hohensolms-Lich gehören, die Ernennung und kommissarische Bestellung der Bürgermeister unbeschadet der sonstigen Vorschriften erst nach Anhörung der betreffenden Fürsten erfolgen [6]).

Die Beigeordneten werden in derselben Weise bestellt wie die Amtmänner und Bürgermeister. Doch ist für die standesherrlichen Gebiete eine vorherige Anhörung der Standesherren nicht erforderlich. Die Bestellung etwa erforderlicher Unterbeamten des Amtes oder der Bürgermeisterei erfolgt analog derjenigen der Gemeindebeamten. An die Stelle der Gemeindevertretung tritt jedoch in diesem Falle die Amts- oder Bürgermeistereiversammlung [7]).

Bei Pensionierung der besoldeten Beamten kommt für die Berechnung der Dienstzeit auch diejenige Zeit in Anrechnung, während welcher der zu pensionierende Beamte bei anderen Einzel- oder Samtgemeinden der Provinz angestellt gewesen ist. Die Einzel- und Samtgemeinden Westfalens und der Rheinprovinz werden zu je einem Kassenverbande vereinigt,

---

[5]) Westf. Kr.O. § 27, Rhein. Kr.O. § 24. [6]) § 99 a. a. O.
[7]) Westf. L.G.O. § 73, Westf. Kr.O. § 27, Rhein. Kr.O. §§ 24, 26.

welchem es obliegt, den in Ruhestand versetzten besoldeten Beamten der Einzel- und Samtgemeinden die ihnen zustehenden Pensionen zu zahlen. Die zur Bestreitung der Pensionszahlungen erforderlichen Beiträge werden von den Einzel- und Samtgemeinden nach Verhältnis des jeweiligen Betrages des pensionsberechtigten Diensteinkommens der Beamten aufgebracht. Während aber in Westfalen nur das thatsächlich gezahlte Beamtengehalt in Betracht kommt, haben in der Rheinprovinz die im Ehrenamte verwalteten Landbürgermeistereien nach Maßgabe eines von dem Kassenvorstande festzusetzenden fingierten Diensteinkommens beizutragen. Gegen den Festsetzungsbeschluß findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß statt. Die Verwaltung der Pensionskasse erfolgt durch Organe des Provinzialverbandes unter Aufsicht des Provinzialausschusses. Die Kassenverhältnisse werden durch ein vom Minister des Innern zu erlassendes Regulativ geordnet. Die Provinzialvertretung ist berechtigt, der Pensionskasse einen Teil der auf Grund der Dotationsgesetze aus der Staatskasse jährlich zur Verfügung gestellten Summe an die Pensionskasse zu überweisen. Daß bei einer anderweiten Anstellung der betreffenden Beamten im Staats- oder Kommunaldienste die Pension soweit fortfällt oder ruht, als das neue Einkommen mit Hinzurechnung der ersten Pension das frühere Einkommen übersteigt, wird ausdrücklich in der rheinischen Kreisordnung bestimmt [8]).

In Aemtern, welche aus mehreren Gemeinden bestehen, kann der Amtmann zugleich Vorsteher derjenigen Gemeinde sein, in welcher er seinen Wohnsitz hat [9]). In Gemeinden, welche eine Bürgermeisterei für sich bilden, ist der Bürgermeister zugleich Gemeindevorsteher [10]).

Das Amt oder die Bürgermeisterei ist ein Kommunalverband. Kommunale Aufgabe bildet gesetzlich die Aufrechterhaltung der Verwaltungsorganisation des Bezirks, damit dieselbe für die allgemeine Landesverwaltung dienstbar gemacht werden kann. Außerdem kann das Amt oder die Bürgermeisterei aber auch in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu demselben gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, als Kommunalverband an deren Stelle treten. Dabei ist, wenn eine Aufgabe bisher nicht zu den kommunalen Aufgaben der Samtgemeinde gehörte, die Zustimmung

---

[8]) Westf. Kr.O. § 28, Rhein. Kr.O. § 27. [9]) Westf. L.G.O. § 69.
[10]) Rhein. Kr.O. § 23.

der beteiligten Gemeinden und selbstständigen Gutsbesitzer erforderlich [11]).

Die Handhabung der Kommunalverwaltung des Amtes oder der Bürgermeisterei vollzieht sich vollständig nach Analogie derjenigen der Einzelgemeinde nur mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Gemeindevertretung die Amts- oder Bürgermeistereiversammlung, an die Stelle des Zusammenwirkens des Gemeindevorstehers mit dem Vorsteher der Samtgemeinde lediglich der Amtmann oder der Bürgermeister tritt. Urkunden, welche das Amt oder die Bürgermeisterei verpflichten sollen, sind namens derselben von den Amtmanne oder Bürgermeister und einem Beigeordneten zu vollziehen [12]).

Die Kosten der Amts- oder Bürgermeistereiverwaltung werden, falls die Beteiligten sich nicht anderweitig darüber einigen, von den zu der Samtgemeinde gehörigen Einzelgemeinden und selbstständigen Gütern nach dem Verhältnisse der Staatssteuern ausschließlich der Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen aufgebracht [13]). Steuerpflichtig sind also nicht die einzelnen Individuen, sondern die kommunalen Körperschaften, und diese haben ihrerseits diese Last gleich ihren anderen kommunalen Bedürfnissen aufzubringen.

Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Aemter und Bürgermeistereien wird von denselben Organen und in denselben Formen ausgeübt wie diejenige über die Einzelgemeinden.

Als Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung dient das Amt wie die Bürgermeisterei vorzugsweise polizeilichen Zwecken. Der Amtmann oder der Bürgermeister hat hiernach die Ortspolizei zu handhaben, soweit nicht besondere Behörden bestellt sind. Die polizeilichen Befugnisse richten sich hierbei nach den für die Verwaltung der Ortspolizei überhaupt maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen. Amtmann und Bürgermeister sind außerdem Hilfsbeamte der gerichtlichen Polizei, auch können sie mit den Funktionen eines Amtsanwalts betraut werden. Desgleichen liegen ihnen alle diejenigen sonstigen örtlichen Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung ob, für welche nicht besondere Behörden bestellt sind [14]).

---

[11]) Westf. L.G.O. § 5, Rhein. G.O. § 8.

[12]) Westf. L.G.O. § 76, Rhein. G.O. § 111.

[13]) Westf. L. G.O. § 77, Rhein. G O. § 113.

[14]) Westf. L.G.O. § 76, Rhein. G.O. § 108, Rhein. G.G. Art. 26, Rhein. Kr O. § 28.

§ 115. Die hannöversche Landgemeindeverfassung [1]).

In Hannover war bis in die Mitte dieses Jahrhunderts die Verfassung der Landgemeinden fast ausschließlich durch das Herkommen bestimmt. Nur einzelne Gegenstände des Gemeinderechts hatten eine gesetzliche Regelung erfahren, so vorzugsweise die Gemeindeangehörigkeit und das Niederlassungsrecht durch die Domizilordnung vom 6. Juli 1827. Dazu kamen einzelne Anordnungen der Regierung und der Provinzialverwaltungsbehörden, wie Instruktionen der Bauermeister für verschiedene Landesteile, deren Tendenz vorzugsweise dahin ging, die Gemeindeverwaltung einer strengen staatlichen Kontrolle unterzuordnen. Allein in Ostfriesland, Lingen und dem hannöverschen Eichsfelde bestand die im Allgemeinen Landrechte II, 7 gegebene subsidiäre Landgemeindeordnung fort. Im allgemeinen war aber die kommunale Entwicklung dem lokalen Ortsrechte, welches vorzugsweise auf dem Herkommen beruhte, überlassen. Die Anordnungen der Behörden zur Regelung des Gemeindewesens fanden vielfach keine Beachtung oder gar entschiedenen Widerstand, so daß die Gemeinden sich im ganzen und großen von jeder höheren Einwirkung frei erhalten konnten. Das Charakteristische der hannöverschen Gemeindeverfassung vor dem Zustandekommen einer allgemeinen Gemeindegesetzgebung ist die Unabhängigkeit der Gemeinde von der gutsherrlichen Aufsicht, ganz im Gegensatze zu den damaligen Zuständen in den östlichen Provinzen Preußens. Der sogenannte Rittergutsbesitz tritt in Hannover durchaus in den Hintergrund [2]). Die in Ostdeutschland bis in die neueste Zeit die Regel bildende wirtschaftliche und politische Abhängigkeit der Landgemeinden von den Rittergütern war daher in Hannover von jeher eine seltene Ausnahme. Die Landgemeinden konnten sich meist unabhängig von dem Einflusse der Gutsherrlichkeit entwickeln. Einer Gemeindegesetzgebung boten sich deshalb auch nicht derartige Schwierigkeiten dar wie einer solchen für die östlichen Provinzen Preußens.

---

[1]) Vgl. C. Stüwe, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen, Jena 1851.

[2]) Nach Stüwe, a. a. O. S. 194 umfaßt Hannover 14 Millionen Morgen Land, darunter 8 Millionen Ackerland und Forsten. Von letzteren 8 Millionen Morgen kommen 6 auf den Besitz der Bürger und Bauern, 1½ auf den Dominialbesitz einschließlich 1,240,000 Morgen staatliche Forsten und kaum 500,000 Morgen auf die Rittergüter.

Das hannöversche Staatsgrundgesetz vom 26. September 1833 [3]), Kap. IV und das Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 [4]), Kap. III stellten lediglich einige leitende Gesichtspunkte auf. Das Verfassungsgesetz vom 5. September 1848 [5]) suchte demnächst der Zeitströmung entsprechend den Gemeinden eine möglichst große Unabhängigkeit von der Staatsgewalt zu sichern. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung erging das Gesetz vom 4. Mai 1852 betreffend die Landgemeinden [6]). Die in demselben enthaltene Landgemeindeordnung wurde später einer Revision unterzogen und ersetzt durch das Gesetz vom 28. April 1859 betreffend die Landgemeinden [7]), zu dessen Ausführung die Bekanntmachung des Ministeriums des Innern vom 28. April 1859 [8]) erging. Zweifellos ist diese Gemeindeordnung, erwachsen auf Grund der vorhandenen sozialen Verhältnisse und abgefaßt ohne jede doktrinäre Voreingenommenheit die beste der gegenwärtig in Kraft stehenden Landgemeindeverfassungen Preußens. Unter preußischer Herrschaft ist die hannöversche Landgemeindeverfassung im wesentlichen unberührt geblieben. Erhebliche Aenderungen hat sie nur in einigen Punkten erfahren durch die hannöversche Kreisordnung vom 6. Mai 1884 §§ 31—39 in Verbindung mit dem Zuständigkeitsgesetze vom 1. August 1883. Das Gemeindegesetz vom 28. April 1859, im folgenden zitiert als G.G., und die Kreisordnung bilden daher nebst einzelnen Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes die Rechtsquellen der hannöverschen Landgemeindeverhältnisse. Diese gesetzlichen Bestimmungen gelten jedoch nicht nur für Landgemeinden, sondern auch für diejenigen Städte, Vorstädte und Flecken, auf welche die Städteordnung nicht Anwendung findet. Deren eigentümliche Verhältnisse werden durch besonderes Statut geregelt [9]).

Bezüglich des Gemeindebezirks gelten dieselben Bestimmungen wie in den östlichen Provinzen [10]).

Angehörige der Gemeinde sind alle diejenigen Personen, welche innerhalb des Gemeindebezirks ihren Wohnsitz haben. Darüber, wer stimmberechtigtes Gemeindemitglied ist, entscheidet in erster Linie das vor Erlaß des Gemeindegesetzes bestehende Herkommen. Nur soweit

---

[3]) G.S. für Hannover 1833, Abt. 1, S. 279 ff.
[4]) A. a. O. 1840, Abt. 1, S. 141 ff. [5]) A. a. O. 1848, Abt. I, S. 261 ff.
[6]) A. a. O. 1852, Abt. 2, S. 3 ff. [7]) A. a. O. 1859, Abt. 1, S. 393 ff.
[8]) A. a. O. S. 409 ff. [9]) G.G. § 2. [10]) Vgl. § 111.

zu jener Zeit eine giltige Stimmordnung nicht bestand, hat eine Regelung unmittelbar durch Gesetz stattgefunden. Es gelten hiernach als stimmberechtigte Mitglieder alle diejenigen, welche ein Gut, einen Hof oder ein Wohnhaus eigentümlich oder nießbräuchlich besitzen, und alle in der Gemeinde wohnberechtigten, unbescholtenen und selbstständigen Mitglieder mit eigenem Haushalte [11]).

Die Ausübung des Stimmrechts steht nur dem zu, der zu den Gemeindelasten, sofern solche vorkommen, beiträgt und mit seinen Beiträgen nicht im Rückstande ist. Es kann durch Gemeindebeschluß mit Genehmigung des Kreisausschusses festgesetzt werden, daß gewisse Klassen der Gemeindemitglieder zu den Gemeindelasten nicht beizutragen haben. In diesem Falle ruht das Stimmrecht der betreffenden Klassen, wenn und solange deren Mehrheit damit einverstanden ist. Das auf dem Grundbesitze beruhende Stimmrecht kann in Person oder durch Bevollmächtigte, das auf persönlicher Berechtigung beruhende nur in Person ausgeübt werden. Zur Regelung des Stimmverhältnisses der stimmberechtigten Gemeindeglieder in Gemeindeangelegenheiten soll regelmäßig eine Klasseneinteilung stattfinden und zwar zunächst gemäß den in der Gemeinde vorhandenen Höfen und Gütern. Die Nichtansässigen bilden, soweit sie nicht unter Berücksichtigung ihrer Konkurrenz zu den Gemeindelasten einer dieser Klassen einzureihen sind, die unterste Klasse. Das Stimmgewicht der Mitglieder der einzelnen Klassen ist unter Berücksichtigung der Konkurrenz zu den Gemeindelasten und des Interesses an den Gemeindeangelegenheiten zu bemessen, jedoch mit folgenden Einschränkungen: a. Das Stimmrecht eines einzelnen Gemeindemitgliedes darf der Regel nach nicht mehr als ein Drittel desjenigen der sämtlichen Gemeindemitglieder betragen, dagegen die Hälfte für den Fall, daß dasselbe die Hälfte und mehr von allen Gemeindelasten trägt. b. Regelmäßig soll das Stimmgewicht der Grundbesitzer mit zwei Pferden und mehr in der Gemeinde überwiegen. c. Die Stimmenzahl der nicht Ansässigen darf ein Drittel derjenigen der Grundbesitzer nicht übersteigen. Ueber Privatrechte einzelner Mitglieder oder einzelner Klassen von Mitgliedern kann durch Gemeindeabstimmung nichts angeordnet werden [12]).

Ist die Gemeindemitgliedschaft oder das Stimmrecht bestritten,

---

[11]) G.G. §§ 3, 11. [12]) G.G. §§ 11—19.

so wird darüber nach Maßgabe des Zuständigkeitsgesetzes in derselben Weise wie in den östlichen Provinzen entschieden [13]).

Die Organe der Gemeinde bilden die Gemeindeversammlung bezw. der Gemeindeausschuß, der Gemeindevorsteher und sein Beigeordneter, sowie die sonstigen Gemeindebeamten.

Die Gemeindeversammlung besteht aus sämtlichen stimmberechtigten Gemeindemitgliedern. In größeren Gemeinden ist auf Antrag der Gemeinde die Bildung eines Ausschusses (Gemeinderats) zulässig, der aber durch Gemeindebeschluß wieder beseitigt werden kann. Der Gemeindeausschuß vertritt in der Regel die Gemeindeversammlung, jedoch können der Beschlußnahme der letzteren einzelne Gegenstände vorbehalten werden. Die Ausschußmitglieder werden von den stimmberechtigten Gemeindemitgliedern gewählt. In der Regel findet die Wahl nach Abteilungen statt, für welche die in der Gemeinde bestehenden Stimmrechtsklassen als Anhalt dienen [14]). Ueber die Giltigkeit der Wahlen wird wie in den östlichen Provinzen Entscheidung getroffen [15]).

In der Gemeindeversammlung wie in dem Gemeindeausschusse führt der Gemeindevorsteher den Vorsitz mit vollem Stimmrechte. Die Versammlung kann nur beschließen, wenn mindestens ein Drittel der vorhandenen Stimmen in ihr vertreten ist [16]). Eine Beanstandung der Gemeindebeschlüsse ist nur zulässig auf Grund des Zuständigkeitsgesetzes wegen Gesetzwidrigkeit, nicht dagegen wegen Verletzung des Staatswohls oder des Gemeindeinteresses. Das sich an die Beanstandung anschließende Verwaltungsstreitverfahren ist das gewöhnliche.

Jede Gemeinde muß einen Vorsteher und zu dessen Vertretung und Unterstützung einen Beigeordneten, größere Gemeinden können mehrere Vorsteher und Beigeordnete haben. Vorsteher wie Beigeordnete sind Gemeindebeamte. Außerdem können zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte besondere Anstellungen erfolgen. Nach Bedürfnis sind auch noch Gemeindediener, wie Nachtwächter, Feldhüter, Boten, auf Kündigung anzunehmen. Sämtliche Gemeindebeamte und Gemeindediener werden von der Gemeindeversammlung beziehungsweise von dem Gemeindeausschusse gewählt. Zu Gemeindebeamten wählbar sind nur stimmberechtigte Mitglieder der Gemeinde [17]). Die Wahl

[13]) Vgl. §. 111. [14]) G.G. §§ 41, 51—53. [15]) Vgl. § 111.
[16]) G.G. §§ 44. [17]) G.G. §§ 22—25.

der Gemeindevorsteher und Beigeordneten muß auf mindestens sechs Jahre und soll auf höchstens zwölf Jahre erfolgen, und die Dienstzeit innerhalb dieser Grenzen durch Gemeindebeschluß bestimmt werden. Bei der Bestellung mehrerer Vorsteher und Beigeordneten sind ihre Geschäfte näher zu regeln [18]).

Jedes Gemeindemitglied ist in der Regel verpflichtet, die Wahl zum Gemeindebeamten anzunehmen [19]). Zur Ablehnung des Amtes eines Gemeindevorstehers oder Beigeordneten berechtigen nur: 1. anhaltende Krankheit, 2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit vom Wohnorte mit sich bringen, 3. das Alter von sechzig Jahren, 4. die Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes, 5. sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen der Gemeindeversammlung oder der Gemeindevertretung eine giltige Entschuldigung begründen. Bei einer mehr als dreijährigen Amtsdauer kann das Amt nach Ablauf von drei Jahren niedergelegt werden. Auch befreit die Versehung eines unbesoldeten Amtes in der Verwaltung oder Vertretung während der vorgeschriebenen regelmäßigen Amtsdauer von der Verpflichtung zur Uebernahme desselben oder eines gleichartigen Amtes für die nächsten drei Jahre. Wer sich in hiernach unberechtigter Weise weigert, das Amt eines Gemeindevorstehers oder Beigeordneten zu übernehmen oder das übernommene Amt drei Jahre hindurch zu versehen, sowie derjenige, welcher sich der Verwaltung solcher Aemter thatsächlich entzieht, kann durch Beschluß der Gemeindevertretung oder, wo eine solche nicht besteht, des Gemeindevorstandes für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren der Ausübung seines Rechtes auf Teilnahme an der Vertretung und Verwaltung der Gemeinde für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker als die übrigen Gemeindeangehörigen zu den Gemeindelasten herangezogen werden. Gegen den Beschluß der Gemeindevertretung, beziehungsweise des Gemeindevorstandes findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreisausschusse statt [20]).

Die gewählten Gemeindevorsteher und Beigeordneten, sowie in der Regel die Angestellten und Diener der Gemeinde bedürfen der Bestätigung durch den Landrat. Die Bestätigung kann nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden. In diesem Falle

---

[18]) Bekanntmachung des Min. des Inn. vom 28. April 1859 §§ 29, 30.
[19]) G.G. § 31. [20]) Hann. Kr.O. §§ 8, 33.

ist eine Neuwahl anzuordnen. Erhält auch diese die Bestätigung nicht, oder kommt überhaupt keine Wahl zustande, so ernennt der Landrat unter Zustimmung des Kreisausschusses einen Stellvertreter auf so lange, bis eine erneute Wahl die Bestätigung erlangt hat[21]).

Die Gemeindebeamten haben ihre Aemter als Ehrenämter zu betrachten und dürfen nur für nötige Wege außerhalb des Gemeindebezirks eine angemessene Vergütung in Anspruch nehmen. Statt derselben kann jedoch auch eine mäßige Besoldung durch Gemeindebeschluß festgesetzt werden[22]).

Bei der Kommunalverwaltung der Gemeindeangelegenheiten ist grundsätzlich der Gemeindevorsteher als Obrigkeit der Gemeinde das zuständige Organ. Derselbe hat jedoch in gewissen Fällen die Beschlußfassung der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeausschusses zu veranlassen. Eine solche ist erforderlich bei allen den Gemeindebezirk, die Verfassung, etwaige Strafbestimmungen, das Gemeindevermögen, die Anleihen, Prozesse, Abgaben, Aufnahme neuer Gemeindemitglieder, die Angestellten und Diener, sowie das Gemeinderechnungswesen betreffenden Angelegenheiten. Beschlüsse über Gemeindebezirksveränderungen, Verfassung, Strafen, Vermögensveräußerungen, Anleihen, Abgaben und Gemeinderechnungsführung bedürfen der Bestätigung der Verwaltungsbehörden. Zuständig zur Erteilung derselben ist der Kreisausschuß, nur zur Veräußerung oder wesentlichen Veränderung von Sachen, welche einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben, ist die Erlaubnis des Regierungspräsidenten erforderlich[23]).

Die kommunalen Bedürfnisse werden zunächst gedeckt aus dem Korporationsvermögen. Zum Vermögen der Gemeinde gehört alles, was derselben als solcher zusteht. Dasselbe ist wohl zu unterscheiden von dem den Gemeindegliedern oder einzelnen Klassen derselben oder sonstigen Genossenschaften gehörigen Vermögen[24]). Soweit das Gemeindevermögen mit seinen Erträgen zur Deckung der kommunalen Bedürfnisse nicht ausreicht, muß jedes Mitglied der Gemeinde und jedes zu derselben gehörige Haus oder Grundstück zu den Gemeindelasten nach dem herkömmlichen oder sonst giltig bestehenden Fuße beitragen. Doch kann durch Beschluß der Gemeindeversammlung oder

---

[21]) Hann. Kr.O. §§ 31, 32. [22]) G.G. § 35.
[23]) G.G. §§ 40—42, Z.G. §§ 30, 31. [24]) G.G. § 60.

des Gemeindeausschusses eine Abänderung des bestehenden Steuerfußes herbeigeführt werden[25]). Auswärtige, welche in dem Gemeindebezirke unbebaute Grundstücke besitzen (Ausmärker), sind zu den Lasten der Gemeinde heranzuziehen und haben alsdann in den betreffenden Angelegenheiten ein Stimmrecht nach Maßgabe des Beitragsverhältnisses[26]). Fremde mit Ausnahme der aktiven Militärpersonen, der Schüler und Lehrlinge und in der Regel der in Kost und Lohn eines anderen stehenden Personen können nach sechsmonatlichem Aufenthalte in der Gemeinde zu den persönlichen Gemeindelasten gleich den wohnberechtigten Einwohnern herangezogen werden[27]). Diese Bestimmungen sind durch das Freizügigkeitsgesetz ebenso wenig berührt wie die entsprechenden Vorschriften der hannöverschen Städteordnung. Wegen der Begründung dieser Ansicht ist auf die früheren Ausführungen zu verweisen[28]). Für die Kommunalbesteuerung einerseits der Beamten, andererseits des Fiskus, der Forensen, der juristischen Personen und Erwerbsgesellschaften greifen die allgemeinen Bestimmungen Platz[29]).

Einzugsgelder dürfen nur erhoben werden, wo sie herkömmlich sind, oder wo ein Gemeindevermögen vorhanden ist, welches den Eintretenden durch unmittelbare Nutzung oder durch Verwendung der Aufkünfte zu Gemeindelasten, die sonst durch Beiträge gedeckt werden müßten, zu Gute kommt[30]). Soweit die Einzugsgelder nicht ein Ersatz für die Gemeindenutzungen sind, hat jedoch die Reichsgesetzgebung die Vorschriften der Landgemeindeordnung erheblich modifiziert. Die Erhebung einer Abgabe wegen des Anzugs ist nach § 8 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 überhaupt unstatthaft. Zulässig erscheint nur die Erhebung einer Abgabe gelegentlich der Erwerbung des Gemeindestimmrechts nach Analogie des Bürgerrechtsgeldes. Aber auch dieses darf nach § 13 der Gewerbeordnung von denjenigen nicht verlangt werden, die sich um ihres Gewerbebetriebes willen in einer Ortschaft niederlassen.

Die Beitreibung rückständiger Gemeindeabgaben geschieht im Verwaltungswege auf Anordnung des Gemeindevorstandes durch den Gemeindediener und, wenn von dem Pflichtigen Widerspruch gegen

---

[25]) Vgl. darüber Bekanntmachung des Min. des Inn. vom 28. April 1859 §§ 47 ff.

[26]) G.G. § 65. [27]) Vgl. § 56 der Bekanntmachung. [28]) Vgl. § 107.

[29]) A. a. O. [30]) § 55 der Bekanntmachung.

die Forderung bei der Obrigkeit erhoben wird, durch diese[81]). Im übrigen richtet sich die Verjährung der Gemeindeabgaben und das Reklamationsverfahren nach den in den östlichen Provinzen maßgebenden Bestimmungen[82]).

Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Landgemeinden wird in derselben Weise und von denselben Organen gehandhabt, wie in den östlichen Provinzen[83]).

In der allgemeinen Landesverwaltung ist der Gemeindevorsteher das Organ des Landrats für die diesem zustehende Polizeiverwaltung. Vermöge dessen hat er das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten notwendig macht, das dazu Erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen. Einzelne Zweige der Ortspolizei sind dem Gemeindevorsteher unmittelbar übertragen und zwar, da die Ortspolizei im allgemeinen dem Landrate zusteht, und zwischen diesem und dem Gemeindevorsteher keine Mittelbehörde vorhanden ist, in viel umfassenderem Maße als in den östlichen Provinzen. Der Gemeindevorsteher hat insbesondere das Recht und die Pflicht

1. der vorläufigen Festnahme und Verwahrung einer Person nach den Vorschriften des § 127 Str.Pr.O. und des fortan auch in der Provinz Hannover in Kraft tretenden § 6 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850;

2. der Beaufsichtigung der unter Polizeiaufsicht stehenden Personen;

3. der Ausführung von Maßregeln und Aufnahme von Verhandlungen polizeilicher Natur, welche ihm vom Landrate, beziehungsweise dem Hilfsbeamten desselben, der Staats- oder Amtsanwaltschaft aufgetragen werden;

4. der Entgegennahme der vorgeschriebenen Meldungen neu anziehender Personen;

ferner, soweit die Ortspolizeiverwaltung nicht einer städtischen Ortspolizeibehörde übertragen ist, die ortspolizeiliche Thätigkeit hinsichtlich

5. der gutachtlichen Aeußerung über die Gesuche um Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft, der Schankwirtschaft, des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus (§ 33 Gewerbeordnung, § 144 Zuständigkeitsgesetz);

---

[81]) G.G. § 68. [82]) Vgl. § 111. [83]) A. a. O.

6. der Erhebung der Klage auf Untersagung des Betriebes der in den §§ 33a, 35, 37, 42b, 53 Abs. 3 und 59a der Gewerbeordnung bezeichneten Gewerbe;

7. der Klage auf Zurücknahme der in den §§ 33, 33a, 34, 42b Abs. 1 der Gewerbeordnung bezeichneten Konzessionen;

8. der Ersatzansprüche und der Pfändung von Tieren nach § 69 bis 88 des Feld- und Forstpolizeigesetzes vom 1. April 1880[34]).

In den Städten, für welche die Landgemeindeordnung gilt, kann das Statut Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften bestimmen. Insbesondere kann die Wahl und Dienstzeit des Vorstandes, die Bildung des Gemeindeausschusses und seine Stellung zum Vorstande, die Fassung von Gemeindebeschlüssen und das Stimmrecht nach Maßgabe der Städteordnung geregelt, auch die Besoldung des Vorstandes nach anderen Grundsätzen als die der Gemeindebeamten bestimmt werden. Derartige, in dem Statut festzustellende Abweichungen bedürfen nach vorgängiger Verhandlung mit den Vertretern der betreffenden Gemeinden der königlichen Bestätigung[35]). Allgemein ist gesetzlich bestimmt, daß in den zu den Landgemeinden im Sinne der Gemeindegesetze gehörenden Städten und Flecken der Gemeindevorstand die Rechte und Pflichten des Gemeindevorstehers wahrzunehmen hat[36]).

Neben den Landgemeinden bestehen auf dem flachen Lande die selbstständigen Gutsbezirke. Die Rechtsverhältnisse derselben entsprechen vollständig denen der östlichen Provinzen, jedoch mit der Maßgabe, daß die obrigkeitlichen Befugnisse des Gutsvorstehers denen des Gemeindevorstehers gleich, also größere sind als der Gutsvorsteher im Osten[37]).

Eine allgemeine Vereinigung der Einzelgemeinden zu Samtgemeinden besteht in Hannover nicht. Schon nach der früheren Gesetzgebung[38]) sollte jedoch auf die Vereinigung mehrerer Landgemeinden, welche eine für die gehörige Ausübung der Rechte und Pflichten der Gemeinde genügende Größe nicht haben, hingewirkt werden in Bezug auf Wohnort und Armenlast oder, wenn dies von den Gemeinden

---

[34]) Hann. Kr.O. §§ 34, 35.

[35]) Vgl. Bekanntmachung vom 28. April 1859 §§ 61—63. Das Z.G. § 31 hat dies unberührt gelassen, da es nur die den Aufsichtsbehörden zustehende Bestätigung der Statuten dem Kreisausschusse überweist.

[36]) Hann. Kr.O. § 34 Abs. 3. [37]) A. a. O. §§ 36—39. Vgl. § 111.

[38]) Vgl. Bekanntmachung vom 28. April 1859 §§ 1—9.

gewünscht wurde, auf außerordentliche Armenlast. Dabei sollte man von etwa schon bestehenden Verbindungen, wie Kirchspielsverbänden u. s. w. ausgehen. Eine solche Vereinigung braucht sich nicht auf das Vermögen der einzelnen Gemeinden zu erstrecken, auch sind deren besondere Interessen in geeigneter Weise auszugleichen. Bei der Vereinigung zu einer Samtgemeinde ist ein Vorstand für dieselbe zu bestellen, an welchen die Behörden sich wenden können. Daneben verbleibt jedoch den einzelnen zur Samtgemeinde vereinigten Gemeinden und selbstständigen Gütern die Wahrnehmung ihrer besonderen Angelegenheiten. Das zu errichtende Statut der Samtgemeinde, welches der Genehmigung der oberen Verwaltungsbehörde bedarf, muß ergeben, ob und inwieweit die Verbindlichkeiten der Gemeinden von der Samtgemeinde oder von deren einzelnen Bestandteilen zu tragen sind, oder die polizeilichen Befugnisse von den Organen der Gemeinden auf die der Samtgemeinden übergehen sollen. Im Falle des Bedürfnisses kann die Regierung auch die Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einem Verbande behufs Bestreitung der außerordentlichen Armenlast nach Anhörung der beteiligten Gemeinden verfügen[39]).

Die allgemeine Bildung von Samtgemeinden ist ermöglicht worden durch die Bestimmung des § 25 der hannöverschen Kreisordnung, wonach die Einführung des Institutes der Amtsvorsteher nach Maßgabe der betreffenden Bestimmungen der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 / 19. März 1881 in der Provinz Hannover auf Antrag des Provinziallandtages durch königliche Verordnung erfolgen kann. Eine solche königliche Verordnung, welche die allgemeine Vereinigung der Gemeinde- und Gutsbezirke zu Amtsbezirken zur Folge haben würde, ist jedoch noch nicht erlassen. Somit ist die Bildung von Samtgemeinden in Hannover immer noch keine allgemeine Einrichtung, sondern nur eine vereinzelte Erscheinung.

§ 116. Die Gemeindeverfassungen in Hessen-Nassau und Hohenzollern.

Bei Behandlung der Gemeindeverfassungen in Hessen-Nassau und Hohenzollern kommt zunächst nicht in Betracht die Gemeindeverfassung der Stadt Frankfurt a. M., die bereits mit den übrigen Städtever-

[39]) G.G. § 83.

fassungen zusammen erörtert ist. Weiter scheiden als nur vereinzelte Erscheinungen rein lokalen Interesses aus die Gemeindeverfassungen der Städte Orb und Hechingen. Abgesehen von diesen drei Städten werden hier sämtliche Gemeindeordnungen der Provinz Hessen-Nassau und der Hohenzollernschen Lande zusammengefaßt.

Ueber beide Gebiete ist ein so reiches Füllhorn verschiedener Gemeindeverfassungen ausgegossen, wie es wohl in Deutschland, natürlich von Mecklenburg abgesehen, einzig in seiner Art ist. Allein in der Provinz Hessen-Nassau stehen außer den besonderen Städteordnungen für Frankfurt a. M. und Orb nicht weniger als sechs verschiedene Gemeindeordnungen in Kraft, so daß es deren im ganzen acht giebt, und die Hohenzollernschen Lande, ungefähr von dem Gebietsumfange und der Einwohnerzahl eines ansehnlichen preußischen Kreises, haben sich außer der besonderen Stadtordnung für Hechingen noch zwei anderer Gemeindeordnungen zu erfreuen. Diese reiche Mannigfaltigkeit ist nicht etwa das Ergebnis einer inneren Notwendigkeit, sondern erklärt sich lediglich aus der Bildung dieser Landesteile zu einheitlichen Verwaltungskörpern des preußischen Staates. Die Provinz Hessen-Nassau ist entstanden aus drei ehemals selbstständigen Staaten, Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M., und aus Gebietsteilen zweier anderer Staaten, Bayerns und des Großherzogtums Hessen, von denen die ehemalige Landgrafschaft Hessen-Homburg eine besondere Gesetzgebung besaß. Ebenso ist aus den beiden ehemaligen Fürstentümern Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen der Verwaltungsbezirk der Hohenzollernschen Lande gebildet worden. Indem die preußische Gesetzgebung zunächst in den höheren Verwaltungsinstanzen eine Uebereinstimmung mit den älteren Landesteilen herbeizuführen suchte, hat sie die Regelung der Gemeindeverhältnisse bis jetzt verabsäumt.

Die für die Provinz Hessen-Nassau mit Ausnahme der Städte Frankfurt a. M. und Orb in Kraft stehenden Gemeindegesetze sind folgende:

a. Die auf Grund der §§ 42 bis 48 der Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831 [1]) erlassene kurhessische Gemeindeordnung vom 23. Oktober 1834 für die Städte und Landgemeinden [2]). Dieselbe wurde durch spätere Gesetze und Verordnungen mehrfach abgeändert,

[1]) G.S. für Kurhessen 1831, S. 1 ff. [2]) A. a. O. 1834, S. 181 ff.

bis unter Aufhebung dieser Novellen das Gesetz vom 15. Mai 1863 [3]) die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung wieder herstellte.

b. Das nassauische Gesetz vom 26. Juli 1854 betreffend die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden [4]) nebst einer Novelle vom 26. April 1869 [5]).

c. Die frankfurter Gemeindeordnung auf den Landdorfschaften vom 12. August 1824 [6]), durch Gesetz vom 3. November 1842 [7]) auch für die Ortschaft Niederrad in Kraft gesetzt.

d. Das landgräflich hessen-homburgische Gesetz vom 9. Oktober 1849 betreffend die Einrichtung des Gemeindewesens [8]), ergänzt und abgeändert durch die Verordnung vom 21. Dezember 1849 [9]), das Gesetz vom 6. Dezember 1852 [10]) und die Verordnung vom 5. Februar 1856 [11]).

e. Das großherzoglich hessische Gesetz vom 30. Juni 1821 betreffend die Gemeindeordnung [12]) mit verschiedenen Novellen, nämlich dem Gesetze vom 27. September 1848 betreffend die Wahl von Staatsdienern zu Mitgliedern von Gemeinderäten [13]), dem Gesetze vom 8. Januar 1852 betreffend die Bildung des Ortsvorstandes und die Wahl des Gemeinderates [14]) und dem Gesetze vom 3. Mai 1858 betreffend die Bildung der Ortsvorstände [15]). Im Großherzogtum Hessen selbst ist diese Gemeindegesetzgebung seit 1874 nicht mehr in Kraft.

f. Die im Königreiche Bayern selbst nicht mehr geltende Verordnung vom 17. Mai 1818, die künftige Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Königreiche betreffend [16]), nebst einer umfangreichen Novelle vom 1. Juli 1834 [17]).

In den Hohenzollernschen Landen stehen abgesehen von der

---

[3]) A. a. O. 1863, S. 18.

[4]) Verordnungsblatt für Nassau 1854, S. 166 ff. Derselben vorausgegangen waren als Gemeindeordnungen das Edikt vom 5. Juni 1816 — a. a. O. 1816, S. 149 — und das Gesetz vom 12. Dezember 1848 — a. a. O. 1848, S. 227 ff. —.

[5]) Preuß. G.S. 1869, S. 629.

[6]) Frankfurter Gesetz- und Statutensammlung Bd. 3, S. 263 ff.

[7]) A. a. O. Bd. 8, S. 9 ff.

[8]) Archiv der landgräflich hessischen Gesetze und Verordnungen, S. 471 ff.

[9]) A. a. O. S. 490. [10]) A. a. O. S. 704. [11]) A. a. O. S. 799.

[12]) Großherzoglich hessisches Regierungsblatt 1821, S. 359.

[13]) A. a. O. 1848, S. 364. [14]) A. a. O. 1852, S. 33.

[15]) A. a. O. 1858, S. 139.

[16]) Gesetzblatt für Bayern 1818, S. 49 ff. [17]) A. a. O. 1834, S. 109 ff.

Hechinger Stadtordnung vom 15. Januar 1833 zwei verschiedene Gemeindeordnungen in Kraft:

a. Die Landgemeindeordnung vom 19. Oktober 1833[18]) für sämtliche Gemeinden des ehemaligen Fürstentums Hohenzollern-Hechingen mit Ausnahme der Stadt Hechingen.

b. Das Gesetz vom 6. Juni 1840 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen[19]).

Bei der Gleichheit der politischen und sozialen Verhältnisse der Landesteile, für welche diese Gemeindeordnungen gelten, ist es natürlich, daß dieselben sämtlich gewisse gemeinsame Grundzüge haben. Insbesondere ist ihnen in Uebereinstimmung mit dem französischen Gemeinderechte, welches auf die westdeutschen Gemeindeordnungen überhaupt den größten Einfluß geübt hat, eigentümlich die grundsätzliche Gleichstellung von Stadt und Land in bezug auf ihre Gemeindeverfassung. Diese Gleichstellung geht entweder soweit, daß wie nach der nassauischen Gemeindeordnung jedes unterscheidende Merkmal zwischen Städten und Landgemeinden fortfällt, oder daß doch wenigstens wie z. B. in Kurhessen bei prinzipieller Gleichbehandlung nur in einzelnen untergeordneten Punkten Verschiedenheiten zwischen beiden Kategorien von Gemeinden stattfinden.

Die preußische Gesetzgebung nimmt einen prinzipiell abweichenden Standpunkt ein und sucht der wirtschaftlichen und sozialen Verschiedenheit zwischen Stadt- und Landgemeinden auch durch eine verschiedene gesetzliche Regelung ihrer Verfassung gerecht zu werden. Bei Einführung der neuen Reformgesetzgebung auf dem Gebiete der inneren Verwaltung in Hessen-Nassau und Hohenzollern war eine Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht nur mit Rücksicht auf die Bildung der Wahlverbände für die Kreistage in Hessen-Nassau, sondern auch mit Rücksicht auf die verschiedene Regelung der Kompetenzverhältnisse durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 erforderlich. Im Regierungsbezirk Kassel, wo die bisherige Gemeindegesetzgebung wenigstens in einzelnen Punkten Besonderheiten der Städte anerkennt, gelten als Städte diejenigen Gemeinden, welche bisher schon solche waren und die Stadt Orb, im Regierungsbezirke Sig-

---

[18]) Wochenblatt für das Fürstentum Hohenzollern-Hechingen von 1833.

[19]) G.S. für Hohenzollern-Sigmaringen Bd. 5, S. 241 ff.

maringen die Städte Sigmaringen und Hechingen (§ 22 Z.G.) und endlich im Regierungsbezirke Wiesbaden die in § 22 der hessen-nassauischen Kreisordnung namentlich aufgeführten Gemeinden. Alle übrigen Gemeinden sind Landgemeinden.

Je nachdem es sich hiernach um eine Stadt- oder um eine Landgemeinde handelt, kommen entweder die Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes §§ 7—23 oder die §§ 24—38 zur Anwendung. Bei der abweichenden Bezeichnung der Gemeindebehörden in den einzelnen Gemeindeordnungen mußte jedoch in den §§ 23 und 38 des Zuständigkeitsgesetzes, sowie in § 22 der hessen-nassauischen Kreisordnung gesetzlich deklariert werden, welches Organ in jeder Gemeinde als Gemeindevorstand und welches als Gemeindevertretung im Sinne der Reformgesetze zu betrachten sei. Im übrigen kann bezüglich der gemeinschaftlichen Regelung, welche die Zuständigkeitsverhältnisse der Gemeindebehörden und der staatlichen Aufsichtsorgane für die ganze Monarchie durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 erfahren hat, hier lediglich auf die früheren Ausführungen bei Behandlung der städtischen Verfassung und der Landgemeindeverfassungen der östlichen Provinzen verwiesen werden. Dasselbe gilt von der Besteuerung der Beamten, des Fiskus, der Forensen, der juristischen Personen und Erwerbsgesellschaften, sowie von der Verjährung der Steuern und dem Reklamationsverfahren[20]). Hier kommt die Gemeindeverfassung nur noch insofern in Betracht, als sie auf partikularen Rechtsquellen beruht. Bei den Abweichungen der einzelnen Gemeindeordnungen unter einander in untergeordneten Kleinigkeiten kann aber auch dieses partikulare Gemeinderecht nicht in allen Details, sondern nur in seinen leitenden Grundzügen zur Darstellung gelangen.

Was zunächst die Gemeindeangehörigkeit und den Besitz der politischen Gemeinderechte anbetrifft, so werden beide nicht durch besondere Erwerbsakte, sondern von Rechtswegen beim Eintritte gewisser Thatsachen begründet. Nur ausnahmsweise erfolgt der Erwerb der politischen Gemeinderechte durch besondere Verleihung.

Gemeindeangehörige sind alle diejenigen Personen, welche innerhalb des Gemeindebezirks ihren Wohnsitz haben. Sofern ihnen die politischen Gemeinderechte nicht zustehen, werden sie nach einigen Ge-

---

[20]) Vgl. Kap. II dieses Abschnitts, insbesondere § 107 und wegen der Landgemeinden § 111.

meinderechten, z. B. in Kurheſſen und in Hohenzollern-Sigmaringen als Beiſaſſen oder Beiſitzer bezeichnet. Die beſonderen Erforderniſſe einiger Gemeindeordnungen für den Erwerb des Beiſitzrechtes ſind durch das Freizügigkeitsgeſetz vom 1. November 1867 hinfällig geworden.

Eine beſondere Klaſſe der Gemeindeangehörigen bilden diejenigen, denen die politiſchen Gemeinderechte zuſtehen. Der Beſitz derſelben wird meiſt als Bürgerrecht, wohl auch als Gemeinderecht bezeichnet. Das Bürgerrecht kann durchweg auf zwei verſchiedene Arten erworben werden, durch Geburt oder durch Aufnahme. Durch Geburt erwirbt das Bürgerrecht jede männliche Perſon mit zurückgelegtem 21., in Hohenzollern-Sigmaringen 24. Lebensjahre, falls ſie unbeſcholten iſt und ihr Vater bereits im Beſitze des Bürgerrechts ſich befand oder bei unehelichen Kindern die Mutter eine Bürgertochter war. Andere Perſonen können das Bürgerrecht erlangen, wenn ſie volljährig, in Hohenzollern-Sigmaringen 24 Jahre alt ſind und einen guten Leumund beſitzen. Einzelne Gemeindeordnungen, wie die kurheſſiſche, halten es für notwendig, letzteres Erfordernis in kaſuiſtiſcher Weiſe noch näher zu präziſieren. Bisweilen wird auch noch der Nachweis eines beſtimmten, im einzelnen verſchieden normierten Einkommens verlangt. Auch wird verſchiedentlich die Forderung aufgeſtellt, daß gewiſſe Kategorien von Gemeindeangehörigen das Bürgerrecht für ſich erwerben. Eine ſolche Verpflichtung beſteht z. B. in Kurheſſen für Grundbeſitzer, Gewerbtreibende und für Perſonen, die aus anderen Erwerbsquellen ein Jahreseinkommen von wenigſtens 200 Thlr. beziehen, mit Ausnahme der Staats- und Hofbeamten, ſowie der Geiſtlichen. Für Gewerbtreibende tritt jedoch gegenwärtig nach § 13 der Gewerbeordnung die Verpflichtung erſt nach Ablauf von drei Jahren von Beginn des Gewerbebetriebs ein. Dieſe Aufnahme als Ortsbürger wird erteilt durch den Gemeinderat.

Gelegentlich des Erwerbs des Bürgerrechts iſt nach den meiſten Gemeindeordnungen ein Bürgerrechtsgeld zu entrichten. Soweit ein ſolches auch für die bloße Niederlaſſung nach den Gemeindeordnungen beſteht, iſt es durch das Freizügigkeitsgeſetz beſeitigt[21]).

Die Gemeindeorgane beſtehen in einer weiteren und einer engeren Gemeindeverſammlung und in einem Gemeindevorſtande.

[21]) Kurh. G O. §§ 20—35, Naſſ. G.O. §§ 68—92, Frkft. Landgemeindeordnung Art. 30—38, Heſſ.-Homb. G.G. Art. 45—51, Hohenz.-Sigm. G.G. §§ 19—69.

Sämtliche Gemeindebürger vereinigen sich zur Gemeindeversammlung. Die Funktion derselben besteht jedoch abgesehen von der gegenwärtig nicht mehr praktischen Berufung derselben zur Kundmachung landesherrlicher Edikte, welche einige Gemeindeordnungen vorschreiben, lediglich in der Vornahme derjenigen Wahlen, welche durch sämtliche Ortsbürger unmittelbar erfolgen müssen. Außerdem tritt die Gemeindeversammlung an die Stelle des repräsentativen Gemeindeorgans in den kurhessischen Landgemeinden, die nicht mehr als 50 stimmfähige Ortsbürger haben, und in den nassauischen Gemeinden von nicht mehr als 500 Einwohnern.

Soweit die Gemeindeversammlung nicht selbst als Repräsentation der Gemeinde zu fungieren hat, tritt an ihre Stelle ein gewählter Ausschuß, welcher in der Regel als Gemeindeausschuß, in Hohenzollern als Bürgerausschuß und in Hessen-Homburg als Gemeinderat bezeichnet wird. Der Ausschuß geht hervor aus der Wahl sämtlicher stimmberechtigten Bürger. Die Wahlperiode ist eine verschiedene, z. B. in Kurhessen fünf, in Nassau, den frankfurter Landgemeinden und Hohenzollern-Sigmaringen drei, in Hessen-Homburg sechs Jahre. Vielfach gilt der Grundsatz, daß der Gemeindeausschuß nicht auf einmal erneuert wird, sondern nach Ablauf einer gewissen Zeit ein Teil der Ausschußmitglieder ausscheidet. Eine Verpflichtung zum Eintritt in den Gemeindeausschuß besteht in Kurhessen, wo die Wahl nur aus gewissen gesetzlich bestimmten Gründen abgelehnt werden darf.

Der Gemeindeausschuß faßt seine Beschlüsse durchweg mit absoluter Stimmenmehrheit. Vorsitzender der Versammlung ist entweder ein besonderer, von dieser gewählter Vorsteher, wie z. B. in Kurhessen, oder der Bürgermeister, wie z. B. in Nassau.

Aus der Wahl des Gemeindeausschusses oder, wo ein solcher nicht besteht, der Gemeindeversammlung geht die engere Gemeindeversammlung hervor. Dieselbe führt in der Regel die Bezeichnung Gemeinderat, in den kurhessischen Städten Stadtrat, in Hessen-Homburg Gemeindevorstand, in Hohenzollern-Hechingen Ortsgericht. Die Mitgliedschaft des Gemeinderates ist in der Regel an eine bestimmte Zeitfrist nicht gebunden. Eine Verpflichtung zur Uebernahme des Amtes auf eine Reihe von Jahren besteht in Kurhessen. Die Wahl zum Mitgliede des Gemeinderats bedarf meist höherer Bestätigung. Die Zuständigkeitsverhältnisse bei Erteilung der Bestätigung sind in analoger Weise geregelt wie in den alten Provinzen. Der Gemeinderat

versammelt sich nur auf Berufung und unter Vorsitz des Vorstehers der Gemeinde[22]).

Das dritte Organ der Gemeinde ist endlich der Ortsvorstand. Derselbe besteht aus einer einzigen Person, der nach Bedürfnis ein oder mehrere Gehilfen beigegeben werden können. Regelmäßig führt der Ortsvorstand ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Stadt- oder Landgemeinden handelt, den Titel eines Bürgermeisters, während ihm in den vier kurhessischen sogenannten Hauptstädten Kassel, Marburg Fulda und Hanau der eines Oberbürgermeisters zusteht, und der Bürgermeistertitel seinem ersten Gehilfen beigelegt wird. Nur in den frankfurter Landgemeinden ist die Bezeichnung Schultheiß und in Hohenzollern-Hechingen die Bezeichnung Vogt üblich.

Der Ortsvorstand wird in der Regel von Organen der Gemeinde gewählt, nur in den großherzoglich hessischen und hessen-homburgischen Gebietsteilen greift die staatliche Ernennung Platz. Die Wahl erfolgt in Kurhessen durch Gemeindeausschuß und Gemeinderat gemeinschaftlich, in Nassau durch den Gemeinderat in Verbindung mit einer dreimal so großen Anzahl von Wahlmännern, welche die Gemeindeversammlung wählt, in Hohenzollern-Sigmaringen durch die Gemeindeversammlung. In den Gemeinden von Hohenzollern-Hechingen ist das lokale Ortsrecht entscheidend. Den Uebergang zu dem Systeme der Ernennung bilden die frankfurter Landdorfschaften. Hier schlägt die Gemeinde dem Landrate drei Personen vor, von denen dieser eine ernennt. Das reine Ernennungssystem endlich besteht in den ehemals großherzoglich und landgräflich hessischen Gebietsteilen. Soweit es sich um Landgemeinden handelt, ist die Ernennung durch § 34 der hessen-nassauischen Kreisordnung dem Landrate delegiert worden.

Die Amtsperiode des Ortsvorstandes kann in Kurhessen verschieden festgesetzt werden, jedoch nur mit landesherrlicher Genehmigung eine lebenslängliche sein. In Nassau beträgt sie sechs Jahre in Gemeinden unter 1500 Einwohnern, zwölf Jahre in Gemeinden von größerer Einwohnerzahl. In allen anderen Landesteilen herrscht die sechsjährige Amtsperiode.

Die gewählten Ortsvorstände bedürfen der staatlichen Bestätigung. Eine solche seitens des Landesherren wird erfordert in den vier kur-

---

[22]) Kurh. G.O. §§ 36—49, Nass. G.O. §§ 5—29, Frkft. L.G.O. Art. 15—20, Hess.-Homb. G.G. Art. 3—11, Sigm. G.O. §§ 26—36.

hessischen Hauptstädten und in den nassauischen Städten von mehr als 10,000 Einwohnern. Im übrigen soll die Bestätigung durch staatliche Behörden erfolgen. Für die Städte ist nach § 13 des Zuständigkeitsgesetzes die Bestätigung dem Regierungspräsidenten übertragen. Dieser darf die Bestätigung nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses versagen. Der Minister des Innern kann jedoch auf Antrag des Regierungspräsidenten die Zustimmung des Bezirksausschusses ergänzen und andererseits auf Antrag der Gemeindeorgane die versagte Bestätigung erteilen. Ein analoges Verfahren findet nach § 34 der hessen-nassauischen Kreisordnung bei Bestätigung der Landbürgermeister statt. Nur tritt an die Stelle des Regierungspräsidenten der Landrat, an die des Bezirksausschusses der Kreisausschuß und endlich an die Stelle des Ministers des Innern der Regierungspräsident. Die Beschwerde an den Regierungspräsidenten steht jedoch nur dem Wahlkörper zu und ist an eine zweiwöchige Frist geknüpft[23]).

Die Kommunalverwaltung der Gemeinde wird im allgemeinen in der Weise gehandhabt, daß der Gemeindeausschuß oder, wo ein solcher nicht besteht, die Gemeindeversammlung über die Gemeindeangelegenheiten beschließt, der Gemeindevorstand das ausführende Organ der Gemeindeverwaltung ist, und endlich der Bürgermeister abgesehen davon, daß er als Mitglied des Gemeindevorstandes in demselben den Vorsitz mit vollem Stimmrechte führt, die laufenden Verwaltungsgeschäfte erledigt. Diese Verteilung der Zuständigkeit wird aber in den meisten Gemeindeordnungen nicht klar ausgesprochen, vielmehr beschränken sich dieselben darauf, in kasuistischer Weise diejenigen Fälle aufzuzählen, in denen der Gemeindevorstand nicht ohne die Zustimmung des Gemeindeausschusses zu handeln befugt ist. Soweit eine Gemeindeordnung diesen Standpunkt einnimmt, wie dies z. B. die kurhessische, nassauische und hohenzollern-sigmaringische thun, ergiebt sich als Konsequenz dieser gesetzlichen Formulierung, daß die Vermutung für die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes spricht, und die Beschlußfassung des Gemeindeausschusses nur in den gesetzlich ausdrücklich erwähnten Fällen einzutreten hat. Die Giltigkeit der Gemeindebeschlüsse ist außerdem in allen wichtigen Fällen, je nach den einzelnen Gemeinde-

---

[23]) Kurh. G.O. §§ 42 ff., Nass. G.O. §§ 7 ff. und Gesetz vom 26. April 1869, Frkft. L.G.O. Art. 3—12, Großh. Hess. Ges. vom 8. Januar 1852, Art. 2 und 6. Hess.-Homb. G.O. Art. 1, Hohenz.-Sigm. G.O. §§ 14 ff.

ordnungen verschieden, an die Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörden geknüpft [24]).

Die Kosten der kommunalen Verwaltung werden, soweit das Gemeindevermögen nicht ausreicht, gedeckt aus den Kommunalsteuern. In Kurhessen sollen hierbei zunächst örtliche Verbrauchsabgaben in Betracht kommen. Das System der Zuschlagsabgaben besteht in Hohenzollern-Sigmaringen. Abgesehen davon haben die Gemeindebehörden nach freiem Ermessen darüber Beschluß zu fassen, nach welchem Steuerfuße sie die Kommunallasten aufbringen wollen. Die dahin gehenden Beschlüsse sind aber in der Regel geknüpft an die Bestätigung eines höheren Organs [25]).

Die staatliche Aufsicht vollzieht sich, je nachdem es sich um Städte oder Landgemeinden handelt, verschieden, aber vollständig in Uebereinstimmung mit dem in den übrigen Provinzen herrschenden Rechtszustande nach Maßgabe der Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes. Nach einzelnen Gemeindeordnungen, z. B. in Kurhessen und in Hessen-Homburg besteht außerdem unter gewissen Voraussetzungen ein Recht des Staates zur Auflösung eines Gemeindeausschusses oder eines Gemeinderates [26]).

Auf dem flachen Lande bestehen außer den Landgemeinden die selbstständigen Gutsbezirke, deren Rechtsverhältnisse durch §§ 37—40 der hessen-nassauischen Kreisordnung in derselben Weise geregelt sind wie in den östlichen Provinzen [27]).

Als Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung ist der Gemeindebezirk besonders von Bedeutung für die Ortspolizei. Die Handhabung derselben steht, soweit sie nicht auf Grund der bestehenden Gesetze besonderen Staatsorganen übertragen ist oder künftig übertragen wird, in Städten wie Landgemeinden dem Bürgermeister oder dessen gesetzlichem Vertreter zu. Von diesem Grundsatze werden zwei Ausnahmen aufgestellt. Einmal kann der Minister des Innern unter denselben Voraussetzungen wie in den östlichen Provinzen einen ländlichen Gemeinde- oder Gutsbezirk hinsichtlich der Polizeiverwaltung der städti-

---

[24]) Kurh. G.O. §§ 62 ff., Nass. G.O. §§ 26 ff., Frkft. L.G.O. Art. 57 ff., Hess.-Homb. G.O. Art. 25 ff., Hohenz.-Sigm. G.O. §§ 126 ff.

[25]) Kurh. G.O. §§ 73 ff., Nass. G.O. §§ 35 ff., Frkft. L.G.O. Art. 62 ff, Hess.-Homb. G.O. Art. 31, Hohenz.-Sigm. G.O. §§ 54 ff.

[26]) Kurh. G.O. §§ 100, Hess.-Homb. G.O. Art. 16.

[27]) Vgl. § 111.

schen Polizeibehörde unterstellen. Fernerhin ist aber in dem Landkreise Frankfurt a. M. die Ortspolizeiverwaltung dem Polizeipräsidenten als Landrat des Kreises übertragen worden. Den Bürgermeistern dieses Kreises bleiben nur einzelne ortspolizeiliche Befugnisse auf dem Gebiete des gewerblichen Konzessionswesens[28]).

Kap. IV. Die Kreisverfassungen*).

§ 117. Geschichtliche Entwicklung der Kreisverfassungen[1]).

Die preußische Kreisverfassung hat sich in den mittleren Provinzen der Monarchie, der Kur- und Neumark, Magdeburg und Pommern, seit dem dreißigjährigen Kriege aus älteren ständischen Einrichtungen entwickelt. Die Landstände setzten sich zusammen aus den Vertretern derjenigen städtischen Korporationen, welche unmittelbar unter dem Landesherren standen und aus sämtlichen Rittergutsbesitzern des Landes. Schon wegen der großen Kosten und der Schwierigkeit der Kommunikation mußte man jedoch Bedenken tragen, bei minder wichtigen Angelegenheiten die Gesamtheit der Stände zu berufen, es genügte in diesen Fällen die Zustimmung eines ständischen Ausschusses. Auf diesem wurden die kleineren Immediatstädte durch die größeren mit vertreten, während für die ritterschaftlichen Vertreter ein besonderer Wahlmodus erforderlich war. Das Mittel, den ständischen Ausschuß auf einem Landtage zu bestellen, und ihm bis zur Berufung eines neuen Landtages die Kooptation bei Erledigung einer Ausschußstelle zu überlassen, erschien den Ständen zu bedenklich, da erfahrungsgemäß in anderen Territorien der einmal bestellte ständische Ausschuß sehr bald die Ge-

---

[28]) Hessen-nassauische Kreisordnung §§ 27—31.

*) Vgl. v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 3, S. 303 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1 (2. A.), S. 497 ff., Stengel, Die Organisation der preuß. Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884, S. 190 ff. Bearbeitungen der Kreisordnungen bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 2 und in den Provinzialergänzungsbänden, synoptische Ausgabe von Bornhak, Die Kreis- und Provinzialordnungen des preuß. Staates nebst den Dotationsgesetzen, Berlin 1887.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verw.R. Bd. 1, S. 267 ff., Bd. 2, S. 24 ff., 156 ff., 289 ff., Bd. 3, S. 50 ff.; E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg S. 98 ff., 357 ff.

samtheit der Stände verdrängte. Man schlug daher in Brandenburg einen anderen Weg ein durch jedesmalige Neuwahl der Ausschußmitglieder, sobald sich das Bedürfnis einer Berufung des Ausschusses ergab. Bei der Zersplitterung der Gerichtsbarkeit und Polizei unter einzelne Patrimonialherrschaften und Aemter gab es aber im allgemeinen keine Verwaltungseinteilung, welche man für die Wahlkreise zur Bestellung der Ausschußmitglieder hätte zu Grunde legen können. Allein der Amtssprengel der Exekutivorgane der oberen Gerichtshöfe, der der Landreiter, erstreckte sich noch über das ganze flache Land. So werden denn im 16. Jahrhundert deren Bezirke zu Wahlkreisen für den Ausschuß, indem jeder Landreiter die Rittergutsbesitzer seines Beritts zur Wahl beruft. Bisweilen verhandelt aber auch der Landesherr mit diesen Versammlungen, den „Creyßversammlungen" unmittelbar, wenn er einer ständischen Zustimmung bedarf.

Während des dreißigjährigen Krieges ergab sich nun die Notwendigkeit fortlaufender Leistungen der Stände an Geld und Naturalien für das eigene und fremde Heere. Die Stände als Gesamtheit oder durch ihren Ausschuß bewilligen zwar diese Leistung und stellen ihre Höhe fest. Dagegen schien eine Centralisation der Verwaltung nicht zweckmäßig, da das Heer im ganzen Lande zerstreut war und die Verpflegung viel besser durch lokale Organe stattfinden konnte. Es wird daher vom Landesherren auf Vorschlag des Kreistages ein besonderer Kommissar, anfangs Landkommissar, später Kreiskommissar genannt, bestellt, der das vermittelnde Organ bildet, um die Geld- und Naturalleistungen der Stände dem Heere zu überliefern. Die neben diesen Kreiskommissaren oder, wie sie in einigen größeren Kreisen hießen, Kreisdirektoren anfangs noch zur Kontrolle ernannten kurfürstlichen Kommissare fielen sehr bald fort. Seit 1652 werden die Kreiskommissare auch herangezogen zur Erledigung polizeilicher Angelegenheiten für das ganze flache Land, sie sind gleichzeitig die Organe des Landesherren zur Beaufsichtigung der gutsherrlichen Verwaltung.

In ähnlicher Weise wie in Brandenburg hatte sich die Kreisverfassung in Pommern und Magdeburg entwickelt. Hier waren jedoch anders als in Brandenburg die Mitglieder des Ausschusses, die Landräte, ständig geworden. Als sich im dreißigjährigen Kriege das Bedürfnis nach Bestellung besonderer Organe für die einzelnen Kreise herausstellte, war nichts natürlicher, als daß zu Kreiskommissaren die Landräte bestellt wurden. Der die Lokalbehörde bezeichnende Titel

des Kreiskommissars verschwand aber hinter dem des Landrats, der als der höhere galt. Mit der Zurückdrängung der Stände von der Lokalverwaltung unter dem großen Kurfürsten stellte sich daher das Ergebnis heraus, daß die Organe der Kreise als Lokalbehörden einen ursprünglich nur auf ihre Stellung in der Centralverwaltung bezüglichen Titel führten, obgleich sie mit der Centralverwaltung selbst gar nicht mehr befaßt waren.

Auf Wunsch der brandenburgischen Kreiskommissare gewährte der König im Jahre 1701 auch diesen den Landratstitel nur mit der Maßgabe, daß den ersten Beamten der Altmark und Uckermark, die nicht von einem einzelnen Kommissare, sondern von mehreren als Kollegium verwaltet wurden, wie bisher der Titel eines Kreisdirektors verblieb.

Damit war in den mittleren Provinzen die Kreisverfassung nach im wesentlichen übereinstimmenden Grundzügen gestaltet. Der Kreis umfaßt das flache Land und die von einem Gutsherren abhängigen Städte, die Amts- und Mediatstädte, nicht dagegen die Immediatstädte. Die ständigen Organe des Kreises sind der Kreistag und der Landrat, beziehungsweise an Stelle des letzteren in der Altmark und der Uckermark das Kreisdirektorium. Die Aufgabe des Kreistages besteht in der Verteilung der auf den Kreis entfallenden Steuern auf die einzelnen Steuerpflichtigen. Da der Kreis sich auch auf die landesherrlichen Aemter und die städtischen Dörfer erstreckt, so treten zu den ursprünglichen Mitgliedern des Kreistages, den Rittergutsbesitzern, hinsichtlich dieser seiner Thätigkeit Vertreter der landesherrlichen Aemter und der Städte für ihre Kämmereidörfer hinzu. Nur der Ritterschaft stand aber das Recht des Vorschlages der Kreisbeamten zu. Der Landrat ist das Organ für die Steuerverwaltung des Kreises und für landespolizeiliche Angelegenheiten. Dazu kommen noch verschiedene Subalternbeamte, wie ein Kreissteuereinnehmer, ein Kreisausreiter und ein vom Landrate angenommener Privatsekretär, der Kreisschreiber, welcher sich später zum Kreissekretär im heutigen Sinne entwickelt. Der Kreis ist Kommunalverband, seine kommunalen Aufgaben bestehen in der Aufbringung der Verwaltungskosten des Kreises, die durch den Ueberschuß der einkommenden Steuern über das vom Kreise zu entrichtende Kontributionsquantum gedeckt werden, er ist aber gleichzeitig ein Bezirk für die staatliche Steuer- und Polizeiverwaltung.

Die Bedeutung der neuen Kreisverfassung, welche fast ohne jedes Eingreifen der Gesetzgebung aus älteren ständischen Einrichtungen im Wege der organischen Entwicklung hervorgegangen war, besteht darin, daß sie ein Bindeglied herstellt zwischen der ständischen Lokalverwaltung des flachen Landes und dem absoluten Beamtenstaate, der in der Central- und Provinzialverwaltung sich Geltung verschafft hatte. Der Kreis gehört beiden Organisationen an, dem Ständetume, indem er als kommunaler Verband eine ständische Korporation bildet, dem absoluten Beamtenstaate, indem der Landrat nicht nur kommunales Organ, sondern gleichzeitig wie auch die übrigen Kreisbeamten ein solches der allgemeinen Landesverwaltung ist. Die lebensfähigen Reste des alten Ständetums waren hier dem neuen Staate dienstbar gemacht. Die Kreisverfassung stellt ferner dadurch, daß sie landesherrliche Aemter und patrimoniale Bezirke zusammenfaßt, eine unmittelbare staatliche Verwaltung für kleinere Bezirke des flachen Landes wieder her und bricht dadurch die ständische Autonomie.

Ihre hohe Bedeutung konnte die brandenburgische Kreisverfassung nur gewinnen auf den gesellschaftlichen Grundlagen, wie sie in den östlichen Teilen Deutschlands bestanden. Nirgends war die landesherrliche Gewalt so vollständig von der Verwaltung des flachen Landes verdrängt worden wie gerade hier. Selbst die landesherrlichen Aemter waren nicht wie im westlichen Deutschland staatliche Verwaltungsbezirke, sondern Gutsherrschaften des Landesherren. Wegen des Vorwiegens der Gutsherrschaften und des dadurch bedingten Zurücktretens der landesherrlichen Amtsbezirke konnten letztere nicht wie im Westen die Grundlage der neuen staatlichen Lokalverwaltung für das flache Land bilden. Man bedurfte einer über beiden stehenden Organisation und fand sie in den Kreisen.

Das System der Kreisverwaltung und das System der Amtsverwaltung, beide das Erzeugnis entgegengesetzter sozialer Verhältnisse, konnten aber auf die Dauer nicht in einem Staate neben einander bestehen. Die Amtsbezirke als Grundlage der staatlichen Lokalverwaltung waren gegenüber den Patrimonialherrschaften des Ostens unmöglich. Folglich mußte man das System der Kreisverwaltung, welches bisher nur in den mittleren Provinzen bestand, auf die anderen Landesteile zu übertragen versuchen. Dies wurde die Aufgabe der preußischen Verwaltungspolitik des 18. Jahrhunderts. Die Lösung derselben ist jedoch der preußischen Büreaukratie nur teilweise geglückt.

Es lag dies in erster Linie daran, daß in den Gebieten, in denen Großgrundbesitz und Gutsherrlichkeit nicht vorherrschten, die Aemter wirklich lebensfähige staatliche Verwaltungsbezirke waren und nicht den patrimonialen Charakter erhalten hatten wie im Osten. Durch Bildung der Kreise an Stelle der kleineren Amtsbezirke verlor die an letztere anknüpfende Selbstverwaltung der bäuerlichen Besitzer ihren Halt. Andererseits waren die Bauern materiell außer Stande, sich an der Verwaltung der weit größeren Kreise zu beteiligen, ein hierzu fähiger Großgrundbesitz fehlte aber fast vollständig. So geeignet die Kreisverfassung für die gesellschaftlichen Verhältnisse des Ostens war, so konnte sie doch auf den Westen mit seinem vorherrschenden Kleingrundbesitze nur mit erheblichen Modifikationen, namentlich nur unter bedeutender Verkleinerung der Kreise übertragen werden. Dieser Aufgabe ist das preußische Beamtentum des 18. Jahrhunderts nicht gerecht geworden. Wo die Bildung von Selbstverwaltungskörpern irgend welche Schwierigkeiten machte, ging man zu rein büreaukratischen Organisationen über. Die Kreisverfassungen werden immer unvollkommener, je mehr das Jahrhundert sich seinem Ende nähert, und erreichen endlich den höchsten Grad büreaukratischer Schablone in den 1803 erworbenen Entschädigungslanden. Am besten gelungen ist die organische Verbindung städtischer Kommunalverwaltung mit der allgemeinen Landesverwaltung in den Landesteilen, auf welche die Kreisverfassung zuerst übertragen wurde, in dem Fürstentum Halberstadt, dem Mindener Kammerdepartement, Schlesien und Ostfriesland.

In Halberstadt herrschten ungefähr dieselben politischen Zustände wie in Magdeburg. Die Umbildung der alten, rein ständischen Organisationen zu einer Kreisverfassung nach dem Vorbilde der magdeburger, welche unter Friedrich Wilhelm I stattfand, bot daher keine besonderen Schwierigkeiten. Im Mindener Kammerdepartement wurden die ehemaligen Territorien, aus denen es sich zusammensetzte, das Fürstentum Minden, die Grafschaften Ravensberg, Tecklenburg und Lingen, die Grundlagen der Kreisverfassung. Die Landtage dieser Gebiete traten einfach an die Stelle der Kreistage. Demnächst wurden 1727 für Minden und Ravensberg je zwei, für Tecklenburg ein Landrat bestellt, während Lingen von einem Deputierten der Mindener Kriegs- und Domänenkammer verwaltet wurde. Damit war in der glücklichsten Weise der Uebergang von der früheren ständischen Thätigkeit zu einer lebensfähigen Kreisverfassung gefunden.

Schlesien zerfiel bei seiner Erwerbung durch Friedrich den Großen in einzelne Fürstentümer und Herrschaften sehr ungleichen Umfanges (10—100 Quadratmeilen), die teils im Besitze schlesischer Magnatenfamilien, teils im unmittelbaren landesherrlichen Besitze sich befanden. In den mediaten Fürstentümern und Herrschaften waren Justiz und Verwaltung allein Sache der von dem Fürsten oder Herren eingesetzten Behörden. In den unmittelbaren Gebieten standen an der Spitze eines jeden ständische Beamte, die sogenannten Landesältesten, ihnen zur Seite Abgeordnete der Städte, die Deputierten, für die Steuerverwaltung und ständische Marschkommissare für die Marschangelegenheiten, während der Schwerpunkt der Verwaltung in den Ständen jedes Gebietes ruhte. Die Elemente der märkischen Kreisverfassung waren auch hier vorhanden, nur hatte sich die ständische Autonomie unversehrt erhalten, es war zu keiner organischen Verbindung der ständischen Korporationen mit der allgemeinen Landesverwaltung gekommen.

Bereits 1741 wurde aber die schlesische Fürstentumsverfassung durch die märkische Kreisverfassung ersetzt. Zunächst fand eine gleichmäßigere Landeseinteilung statt. Die kleineren Fürstentümer und Herrschaften blieben als Kreise unverändert bestehen, die größeren wurden in mehrere Kreise geteilt. Gleichzeitig wurden die bisherigen Landesältesten von ihren Verrichtungen entbunden, und statt ihrer Landräte bestellt. Die Landratsinstruktion von 1741 zeigt im wesentlichen schon die volle Uebereinstimmung mit der märkischen Kreisverfassung. Als Besonderheit blieben nur bestehen die Marschkommissare und die an Stelle der Landesdeputierten tretenden Kreisdeputierten, welche letzteren, nunmehr aus den Rittergutsbesitzern des Kreises gewählt, sich als Gehilfen des Landrats so gut bewährten, daß die Einrichtung nach einem Jahrzehnt auch auf die anderen Provinzen übertragen wurden. Die Einführung der Kreisverfassung in Schlesien bot außer ihren sonstigen Vorteilen noch den Vorzug, daß jetzt zum ersten Male eine unmittelbare landesherrliche Verwaltung in den mediaten Fürstentümern und Herrschaften Platz griff. Den mediaten Behörden blieb zwar die örtliche Polizei unter Aufsicht der Landräte, die Finanzverwaltung ging aber vollständig auf die Organe der Kreise über.

In ähnlicher Weise wurde in Ostfriesland, wo eine Kreiseinteilung nicht stattfand, die ständische Autonomie zurückgedrängt zu einer

Verfassung, die ungefähr der der größeren märkischen Kreisen entsprach. Die ständische Versammlung, in der neben 180 bäuerlichen Vertretern nur 15 städtische Abgeordnete und 9 Mitglieder des Landesadels saßen, wurde beschränkt auf die Umlegung der Steuern, während das bisherige Administrationskollegium, nunmehr unter der Aufsicht der Kriegs- und Domänenkammer, für die laufende Steuerverwaltung ungefähr die Stellung eines märkischen Kreisdirektoriums einnahm, jedoch mit dem Unterschiede, daß seine Thätigkeit sich auf die Steuerangelegenheiten beschränkte.

Weniger gelungen ist die Uebertragung der Kreisverfassung auf die anderen Gebiete, Ost- und Westpreußen und Kleve-Mark. Es fehlte hier die organische Entwicklung der Kreise aus den älteren ständischen Organen heraus, wie sie in den mittleren Provinzen durch die Kreisstände, in Minden, Ravensberg, Tecklenburg, Lingen und Ostfriesland durch die Landstände der einst selbstständigen Territorien, in Schlesien durch die frühere Fürstentumsverfassung angebahnt war. Nur in Kleve-Mark bestand ein Analogon der Kreistage in den vorzugsweise aus bäuerlichen Besitzern zusammengesetzten Erbentagen der einzelnen Aemter, deren Hauptthätigkeit ebenfalls in der Umlegung und Verwaltung der Steuern bestand. Man begnügte sich daher, als man 1752 die Kreisverfassung auf Ostpreußen übertrug, damit, das Land in Kreise einzuteilen und für jeden Kreis dasselbe Kreisverwaltungspersonal zu bestellen wie in der Mark, ohne daß man jedoch die Kreise zu kommunalen Verbänden umgestaltete oder Kreistage einrichtete. Die ostpreußischen Kreise waren daher lediglich Unterpräfekturen der Kriegs- und Domänenkammer, die untersten rein staatlichen Verwaltungsbezirke des flachen Landes, eine weitere Bedeutung kommt ihnen nicht zu. Diese ostpreußische Kreisverfassung wurde nach der Erwerbung Westpreußens auch auf diese Provinz übertragen. In Kleve-Mark, auf welches 1753 die Kreisverfassung ausgedehnt wurde, ließ man die an die Amtsbezirke anknüpfenden Erbentage und die Rezepturen für den Bezirk eines Erbentages innerhalb der neuen Kreise bestehen. Eine Verschmelzung der einzelnen Erbentage zu einem Kreistage wurde nicht einmal versucht. Im übrigen gelangte der ganze büreaukratische Verwaltungsapparat der Kreise zur Einführung. Diese selbst waren aber keine kommunalen Verbände.

Noch unvollkommener sind diejenigen Kreisverfassungen, mit denen in der Zeit von 1786 bis 1806 die neuen Erwerbungen, Südpreußen

und Neuostpreußen, Franken und die Entschädigungslande beglückt wurden. Ueberall begnügte man sich damit, die Kreise als Unterpräfekturen der Kriegs- und Domänenkammern nach derselben büreaukratischen Schablone zu organisieren, ohne daß man die Bildung von Kommunalverbänden und die Einrichtung von Kreistagen für nötig befand. Nur in Ost- und Westpreußen wurden auf Andrängen der Stände Kreistage mit beratender Stimme ohne jede Teilnahme an der Verwaltnng zugestanden.

Die Versuche der Stein-Hardenbergschen Reformzeit, eine Umgestaltung der Kreisverfassung zustande zu bringen, scheiterten bekanntlich an der Unmöglichkeit jeder Verwaltungsreform für das flache Land vor Durchführung der Sozialreform, besonders vor Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse [2]). Nur in unbedeutenden Punkten waren Reformen möglich, indem beispielsweise die Immediatstädte mit Ausnahme der größten im Jahre 1809 den Kreisen einverleibt wurden.

Erst nach der Wiederherstellung des Staates im Jahre 1815 fand eine neue allgemeine Kreiseinteilung des ganzen Staatsgebietes statt. Das Kreisbeamtenpersonal wurde schon 1816 nach übereinstimmenden Grundsätzen bestellt, soweit es sich um die allgemeine Landesverwaltung der Kreise handelte. An die Spitze jedes Kreises trat ein Landrat, die Ernennung mehrerer Landräte für einen Kreis fiel hinfort weg. Dem Landrate untergeordnet wurde ein Kreissekretär und ein Kreissteuereinnehmer. Soweit Kreisstände vorhanden waren, blieb diesen das Vorschlagsrecht für die Landratsstellen. Die noch bestehenden Kreisstände wurden jedoch auf die Kommunalverwaltung beschränkt, indem 1820 die Steuerverwaltung von den Kreisen auf die Gemeinden überging.

Die Neubildung der kommunalen Organisation der Kreise brachten erst die in den Jahren 1825 bis 1828 für die einzelnen Provinzen erlassenen Kreisordnungen. Hieran schließen sich verschiedene Reglements über die Landratswahlen aus derselben Zeit und Verordnungen über den weiteren Ausbau der Kreiskommunalverwaltung aus den Jahren 1841 und 1842. Die Kreisordnungen erklärten jeden Kreis für einen Kommunalverbaud und schufen als beschließendes Organ desselben einen Kreistag. Die Kreistage setzten sich durchgängig zu-

[2]) Vgl. § 7.

sammen aus sämtlichen Rittergutsbesitzern des Kreises, denen ein Virilstimmrecht eingeräumt wurde, in der Regel je einem Vertreter jeder zu dem Kreise gehörigen Stadt und drittens Vertretern der Landgemeinden, die sich in den östlichen Provinzen auf drei in jedem Kreise, in den westlichen Provinzen auf eine je nach den Verhältnissen entsprechend höhere Anzahl beliefen. Das Präsentationsrecht für die Landratsstellen stand den Rittergutsbesitzern des Kreises dort, wo sie es 1806 besessen hatten, im übrigen nur den ganzen Kreistagen zu.

Der Hauptmangel dieser neuen Bildungen war das unverhältnismäßige Uebergewicht der virilstimmberechtigten Rittergutsbesitzer über die anderen Besitzklassen, Städte und Landgemeinden, sowie der Mangel eigener Thätigkeit der Kreiseingesessenen bei der Kommunalverwaltung, geschweige denn bei der allgemeinen Landesverwaltung des Kreises. Schon 1850 wurde daher der Versuch unternommen, durch die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 die kommunale Organisation der Kreise auf anderen Grundlagen aufzubauen. Dieser Versuch scheiterte jedoch, da man in das entgegengesetzte Extrem verfiel und dem Großgrundbesitze nicht die seiner wirtschaftlichen und politischen Bedeutung entsprechende Vertretung sicherte. Die Kreisordnung wurde daher schon vor ihrer Einführung suspendiert, und der bisherige Rechtszustand wiederhergestellt. Die verschiedenen neuen Ansätze zu einer lebensfähigen Reform in den fünfziger und sechziger Jahren kamen nicht zur Durchführung.

Für die neuen Provinzen mußte die Hauptaufgabe der preußischen Verwaltung in den ersten Jahren darin bestehen, deren Verwaltungseinrichtungen in möglichst schonender Weise denen der alten Provinzen anzunähern. Die Kreiseinteilung wurde daher zwar überall durchgeführt, aber innerhalb dieser äußeren Einteilung nahm die Kreisverfassung eine sehr verschiedene Gestalt an. Soweit bisher kleinere Verwaltungsbezirke bestanden hatten, wie in Hannover, Nassau und Schleswig-Holstein, blieben dieselben erhalten, ja in Hannover ruhte nach wie vor der Schwerpunkt der Verwaltung derart in den Aemtern, daß für den Kreis gar kein besonderes staatliches Organ bestellt, sondern die betreffende Verwaltung einem der Amtshauptleute des Kreises unter dem Titel Kreishauptmann übertragen wurde. In allen neuen Provinzen wurden den staatlichen Verwaltungsbeamten des Kreises Kreisstände nebengeordnet. Bei Bildung derselben ließ man jedoch den Rittergutsbesitz als besonders zu vertretende Besitz-

klasse fallen und an seine Stelle den größeren Grundbesitz überhaupt treten. Nur in Nassau, dessen bisherige Gesetzgebung einen Unterschied von Stadt und Land, größerem und kleinerem Grundbesitze nicht kannte, wurde der Kreistag nach abweichenden Grundsätzen gebildet, indem einfach die Bezirksvertretungen der einzelnen Aemter und die Besitzer gewisser größerer Güter zum Kreistage sich vereinigten. Diese Organisation der Kreisverfassungen in den neuen Provinzen mit ihrer bunten Mannigfaltigkeit in eng an einander grenzenden Gebieten konnte jedoch nur ein kurzer Uebergangszustand sein. Eine grundsätzliche Neuregelung der Kreisverfassung war hier eine ebenso große Notwendigkeit wie in den alten Provinzen.

Eine vollkommene Neugestaltung der Kreisverfassung ist nunmehr für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen endgiltig zustande gekommen in der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 [3]), welche durch das Gesetz vom 19. März 1881 [4]) nach Weiterführung der Reform in den höheren Instanzen wesentlich abgeändert wurde und eine neue Redaktion erhielt. Nachdem das Reformwerk im ganzen durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 und das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 für die östlichen Provinzen zum Abschlusse gelangt war, konnte nunmehr die Uebertragung auf die anderen Landesteile erfolgen. Es ergingen daher in den folgenden Jahren besondere Kreisordnungen für Hannover am 6. Mai 1884 [5]), für Hessen-Nassau am 7. Juni 1885 [6]), für Westfalen am 31. Juli 1886 [7]), für die Rheinprovinz am 30. Mai 1887 [8]) und für Schleswig-Holstein am 26. Mai 1888 [9]). Sämtliche Kreisordnungen mußten Bestimmungen treffen über die Landgemeindeverfassungen und die Handhabung der Ortspolizei, und in diesen Bestimmungen beruht im wesentlichen die Verschiedenheit der einzelnen Kreisordnungen. Dagegen sind die die Kreisverfassung selbst behandelnden Teile abgesehen von untergeordneten Abweichungen wörtlich übereinstimmend. Die Reform der Kreisverfassung ist somit noch nicht durchgeführt allein in der Provinz Posen, wo die bisherige Verfassung unberührt geblieben ist. In den hohenzollernschen Landen endlich bestehen Kreise überhaupt

---

[3]) G.S. 1872, S. 661. [4]) G.S. 1881, S. 155. [5]) G.S. 1884, S. 181.
[6]) G.S. 1885, S. 193. [7]) G.S. 1886, S. 217. [8]) G.S. 1887, S. 209.
[9]) G.S. 1888, S. 139. Vgl. jedoch wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg die folgenden §§.

nicht, sondern statt dessen Oberamtsbezirke mit wesentlich abweichender Organisation.

§ 118. Grundlagen des Kreisverbandes[1]).

Jeder Kreis bildet einen abgeschlossenen territorialen Bezirk und zwar entweder in seiner bisherigen Begrenzung oder in derjenigen, welche ihm die neuen Kreisordnungen gegeben haben. Insbesondere mußte für die Provinz Hannover und den Regierungsbezirk Wiesbaden eine vollständig neue Kreiseinteilung stattfinden, da mit der neuen Kreisverfassung die Aemter, welche bisher in diesen Landesteilen eine Mittelinstanz zwischen den Gemeinden und Kreisen gebildet hatten, fortfielen, und die Geschäfte der Amtsbehörden auf die Organe der Kreise übergingen, so daß letztere in ihrem bisherigen Umfange nicht aufrecht erhalten werden konnten.

Die Veränderung bestehender Kreisgrenzen und die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch Gesetz. In diesem Falle beschließt der Bezirksausschuß über die infolge einer solchen Veränderung notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Kreisen vorbehaltlich der den letzteren gegeneinander zustehenden Klage beim Bezirksausschusse. Abgesehen von der gesetzlichen Aenderung der Kreisgrenzen kann eine solche aber auch von Rechtswegen erfolgen, wenn Gemeinde- oder Gutsbezirksgrenzen verändert werden, welche zugleich Kreisgrenzen sind, oder wenn ein bisher einem Gemeinde- oder Gutsbezirke nicht angehöriges Grundstück mit einem in einem anderen Kreise belegenen Gemeinde- oder Gutsbezirke vereinigt wird. Eine derartige Veränderung zieht auch die der Kreisgrenzen und, wo dieselben mit den Wahlbezirksgrenzen zusammenfallen, auch der letzteren ohne weiteres nach sich. Jede Veränderung der Kreisgrenzen ist durch das Amtsblatt bekannt zu machen (§ 3 Kr.O.).

In der Provinz Posen ist der Erlaß eines Gesetzes zu Veränderungen der Kreisgrenzen zwar nicht erforderlich, aber in letzter Zeit

---

1) In diesen und den folgenden §§ dieses Kap. bedeuten Ö., bezw. H., H.-N., W., Rh., Sch.-H. die Kreisordnung für die östlichen Provinzen, bezw. für Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, die Rheinprovinz und Schleswig-Holstein; Kr.O. sämtliche neue Kreisordnungen.

ausschließlich üblich, so daß die frühere Streitfrage, ob die Kreisgrenzen durch Verordnung geändert werden können, gegenstandslos ist. Die Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Kreisen erfolgt hier, soweit das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, im Verwaltungswege.

Während in der Regel jeder Kreis mehrere kommunale Bezirke umfaßt und zu einem weiteren Kommunalverbande vereinigt, sind die größeren Städte keinem Kreise eingefügt, sondern bilden sogenannte Stadtkreise für sich, deren kommunale Organisation mit der der Stadtgemeinde in jeder Beziehung zusammenfällt. Außerhalb der Kreise sind zunächst diejenigen Städte stehen geblieben, welche schon bisher besondere Stadtkreise für sich bildeten. Außerdem ist denjenigen Städten, welche mit Ausschluß der aktiven Militärpersonen eine gewisse Einwohnerzahl erreicht haben und noch einem Landkreise angehören, die Berechtigung eingeräumt, aus diesem Kreise auszuscheiden und einen Stadtkreis zu bilden. Die hierzu erforderliche Einwohnerzahl ist durchgängig auf 25 000, nur in Westfalen auf 30 000 und in der Rheinprovinz auf 40 000 festgesetzt. Auf den Antrag der Stadt wird dieselbe durch den Minister des Innern für ausgeschieden erklärt. Doch kann durch königliche Verordnung nach Anhörung des Provinziallandtages auch Städten von geringerer Einwohnerzahl auf Grund besonderer Verhältnisse das Ausscheiden aus dem bisherigen und die Bildung eines eigenen Kreisverbandes gestattet werden. In allen Fällen, in denen eine Stadt aus dem Kreise ausscheidet, ist zuvor eine Auseinandersetzung darüber zu treffen, welchen Anteil die ausscheidende Stadt an dem gemeinsamen Aktiv- und Passivvermögen des bisherigen Kreises, sowie an fortdauernden Leistungen zu gemeinsamen Zwecken der beiden neuen Kreise zu übernehmen hat (§ 4 Kr.O.).

Die Mitgliedschaft der Kreiskorporation wird nicht durch einen besonderen Rechtsakt verliehen, sondern wie nach den neuen Städteordnungen der alten Provinzen von Rechtswegen erworben durch den Wohnsitz innerhalb des kommunalen Bezirkes. Angehörige des Kreises sind demgemäß mit Ausnahme der nicht angesessenen servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes alle diejenigen, welche innerhalb des Kreises ihren Wohnsitz haben (§ 6 Kr.O.).

Die Kreisangehörigen haben als solche gewisse Rechte und Pflichten gegenüber der kommunalen Korporation. Insbesondere sind dieselben berechtigt

1. zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises nach näherer Vorschrift des Gesetzes,

2. zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises nach Maßgabe der für dieselben bestehenden Bestimmungen.

Andererseits liegt ihnen die Pflicht ob, unbesoldete Aemter in der Verwaltung und Vertretung des Kreises zu übernehmen. Zur Ablehnung oder früheren Niederlegung solcher Aemter berechtigen nur folgende Entschuldigungsgründe:

1. anhaltende Krankheit;

2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit vom Wohnorte mit sich bringen;

3. das Alter von sechzig Jahren;

4. die Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes;

5. sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen des Kreistages eine giltige Entschuldigung begründen.

Bei einer längeren als dreijährigen Amtsdauer kann das Amt nach Ablauf von drei Jahren niedergelegt werden. Außerdem können Personen, welche ein unbesoldetes Amt in der Verwaltung oder Vertretung des Kreises während der vorgeschriebenen regelmäßigen Amtsdauer versehen haben, die Uebernahme desselben oder eines gleichartigen Amtes für die nächsten drei Jahre ablehnen.

Die unberechtigte Weigerung, ein solches Amt zu übernehmen und drei Jahre zu verwalten, sowie die thatsächliche Entziehung von der Verwaltung nach ergangener Aufforderung des Kreisausschusses hat verschiedene Rechtsnachteile zur Folge. Der Betreffende kann nämlich durch Beschluß des Kreisausschusses für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren der Ausübung seines Rechtes auf Teilnahme an der Vertretung [2]) und Verwaltung des Kreises für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker als die übrigen Kreisangehörigen zu den Kreisabgaben herangezogen werden. Gegen den Beschluß des Kreisausschusses findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Bezirksausschusse statt (§§ 7, 8 Kr.O.).

Die Kreisordnungen (§ 9) erklären es zwar außerdem noch für eine Pflicht der Kreisangehörigen, zur Befriedigung der Bedürfnisse des Kreises Abgaben aufzubringen. Da jedoch die gleiche Verpflich-

[2]) D. h. des aktiven und passiven Wahlrechts. Vgl. Min.Reskr. vom 24. November 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1874, S 94 —.

tung auch noch anderen Personen als den Kreisangehörigen obliegt, so kann die Abgabenpflicht als Ausfluß der Kreisangehörigkeit nicht betrachtet werden, ist vielmehr an einer anderen Stelle zu erörtern.

In der Provinz Posen sind ebenfalls die Kreisangehörigen zur Teilnahme an der Verwaltung und den Einrichtungen des Kreises wie in anderen Provinzen befugt, doch ist ein subjektives Recht der Kreisangehörigen in dieser Beziehung nicht anerkannt. Ebenso wenig besteht eine rechtlich erzwingbare Verpflichtung der Kreisangehörigen zur Teilnahme an der Kreisverwaltung.

Aus der Wahl der Kreisangehörigen, soweit das Gesetz sie hierzu bestimmt, gehen unmittelbar oder mittelbar die meisten Organe des Kreisverbandes als einer kommunalen Korporation hervor.

§ 119. Der Kreistag [1]).

Die Kreisversammlung oder der Kreistag besteht aus einer nach den einzelnen Kreisordnungen verschieden bestimmten Anzahl von Mitgliedern (§ 84 Ö., § 40 H., § 41 H.-N., § 33 W., Rh., § 70 Sch.-H.) [2]). Die Wahl erfolgt nach den drei Besitzmassen, größerer Grundbesitz, Landgemeinden und Städte.

Bei der Fixierung des Unterschiedes zwischen größerem Grundbesitze und Landgemeinden wird von der bestehenden kommunalen Gliederung des flachen Landes vollständig abgesehen. Der größere Grundbesitz ist daher nicht etwa identisch mit dem keiner Landgemeinde angehörigen Grundbesitze, d. h. den selbstständigen Gutsbezirken. Vielmehr wird der Begriff des größeren Grundbesitzes ohne Rücksicht da-

---

[1]) Von den ministeriellen Ausführungsverordnungen sind von allgemeinerem Interesse die für die östlichen Provinzen erlassenen. Vgl. namentlich Cirkular und Instr. des Ministers des Innern vom 10. März 1873 zur Ausführung der die Zusammensetzung des Kreistages betreffenden Vorschriften des ersten Abschnitts dritten Titels der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 81 — und das Cirk.Reskr. des Min. d Inn. vom 2. Mai 1888.

[2]) Hinsichtlich der Zusammensetzung und der Geschäftsordnung des Kreistages gelten im Kreise Herzogtum Lauenburg nicht die Bestimmungen der schleswig-holsteinschen, sondern die im wesentlichen gleichlautenden der östlichen Kreisordnung, welche in Lauenburg durch die Verordnung vom 24. August 1882 betreffend die Verwaltung des Lauenburgischen Landeskommunalverbandes — G.S. 1882, S. 343 — eingeführt und durch § 145 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung aufrecht erhalten wurden.

rauf, ob er einer Landgemeinde angehört oder nicht, lediglich nach einem Census bestimmt, wie umgekehrt die Besitzer von Gütern, die zwar einen selbstständigen Gutsbezirk bilden, aber den Census nicht erreichen, im Wahlverbande der Landgemeinden wählen. Der zur Teilnahme im Wahlverbande der größeren Gutsbesitzer berechtigende Census ist nach den einzelnen Kreisordnungen, zum Teil sogar für einzelne Kreise verschieden nach Maßgabe der Grundsteuer normiert, auch den Provinzialvertretungen eine Erhöhung oder Ermäßigung des gesetzlichen Census für einzelne Kreise innerhalb gewisser Grenzen gestattet. Dem Wahlverbande der größeren ländlichen Grundbesitzer treten diejenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer hinzu, welche wegen ihrer auf dem platten Lande innerhalb des Kreises betriebenen gewerblichen Unternehmungen in der Klasse A I der Gewerbesteuer mit dem Mittelsatze veranlagt sind. In den schleswig-holsteinschen Kreisen Eiderstedt, Husum, Norderdithmarschen und Süderdithmarschen scheidet der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer überhaupt aus.

Der Wahlverband der Landgemeinden, an deren Stelle in den westlichen Provinzen die Samtgemeinden treten, umfaßt 1. sämtliche Landgemeinden bezw. in Westfalen Amtsbezirke, in der Rheinprovinz Bürgermeistereien des Kreises, 2. sämtliche Besitzer selbstständiger Güter mit Einschluß der juristischen Personen, Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, welche nicht zu dem Verbande der größeren Grundbesitzer gehören, und 3. die zur Gewerbesteuer in der Klasse A I unter dem Mittelsatze eingeschätzten Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer des flachen Landes. Wo ein Wahlverband der größeren Grundbesitzer überhaupt nicht besteht, wie in einigen schleswig-holsteinschen Kreisen, oder selbstständige, nicht wenigstens einer Samtgemeinde eingefügte Güter nicht existieren, wie in der Rheinprovinz und Westfalen, fallen die zu 2 und 3 genannten Personen im Wahlverbande der Landgemeinde fort.

Der Wahlverband der Städte endlich umfaßt die Stadtgemeinden des Kreises. Derselbe fällt fort, wenn in einem Kreise keine Stadtgemeinde vorhanden ist.

Die Verteilung der gesetzlichen Anzahl der Kreistagsabgeordneten auf die einzelnen Wahlverbände geschieht zunächst in der Art, daß die Zahl der städtischen Abgeordneten nach dem Verhältnisse der städtischen und ländlichen Bevölkerung auf Grund der letzten Volkszählung be-

stimmt wird. Doch darf die Zahl der städtischen Abgeordneten die Hälfte und, wenn nur eine Stadt im Kreise vorhanden ist, ein Drittel der Gesamtzahl der Abgeordneten nicht übersteigen. Die hiernach übrig bleibende Zahl der Kreistagsabgeordneten wird auf die Wahlverbände der größeren Grundbesitzer und der Landgemeinden je zur Hälfte verteilt. Jedoch wird die Zahl der Vertreter des Großgrundbesitzes entsprechend beschränkt, wenn die Zahl der Wahlberechtigten in den östlichen Provinzen nicht wenigstens ebenso groß, in den neuen und westlichen Provinzen nicht wenigstens doppelt so groß ist als die der Vertreter. Andererseits hat aber in einigen ostholsteinschen Kreisen der Wahlverband der Großgrundbesitzer eine stärkere Vertretung erhalten. Ist in einem Kreise der Wahlverband der Großgrundbesitzer oder der Städte nicht vorhanden, so ist auf denselben bei der Verteilung selbstverständlich keine Rücksicht weiter zu nehmen (§§ 85—90 Ö., §§ 41—46 H., §§ 42—47 H.-N., §§ 34—39 W., Rh., §§ 71—76 Sch.-H.).

Eine Sonderstellung nimmt der Stadtkreis Altona ein, da dieser der einzige Kreis ist, welcher lediglich aus mehreren Städten besteht [3]). Der Kreistag wird hier gebildet aus 22 Mitgliedern, welche die Stadt Altona, und aus 5, welche die Stadt Ottensen entsendet (§ 134 Sch.-H.).

Die dem Verbande der größeren Grundbesitzer angehörigen Personen treten zur Wahl der Kreistagsabgeordneten in der Kreisstadt unter dem Vorsitze des Landrats zusammen. Jeder Wahlberechtigte führt nur eine Stimme, sofern er nicht der gesetzliche Vertreter eines anderen ist. Das persönliche Wahlrecht steht jedoch nur denjenigen Großgrundbesitzern zu, die Angehörige des deutschen Reiches und selbstständig, d. h. 21 Jahre alt und in der Verfügung über ihr Vermögen nicht durch gerichtliche Anordnung beschränkt sind, und weiterhin sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden. Das Wahlrecht geht beim Fortfalle eines dieser Erfordernisse verloren und ruht während der Dauer des Konkurses oder einer Untersuchung wegen einer Handlung, die den Ehrverlust nach sich ziehen kann, und endlich während einer gerichtlichen Haft.

---

[3]) Die Bestimmungen der Ö.Kr.O. §§ 171 ff. hinsichtlich des Stadtkreises Magdeburg sind gegenstandslos geworden, da die Städte Neustadt-Magdeburg und Buckau gegenwärtig mit Magdeburg vereinigt sind, und demgemäß der Stadtkreis Magdeburg nur noch wie andere Stadtkreise aus einer einzigen Stadt besteht. Als zusammengesetzter Stadtkreis bleibt daher nur Altona übrig.

Durch Stellvertretung können sich an den Wahlen beteiligen:

1. der Staat durch einen Vertreter aus der Zahl seiner Beamten, seiner Domänenpächter oder der ländlichen Grundbesitzer des Kreises;

2. juristische Personen, Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien durch einen Pächter oder mit Generalvollmacht versehenen Administrator eines im Kreise belegenen größeren Gutes oder durch einen Vertreter aus der Zahl der ländlichen Grundbesitzer des Kreises, Korporationen nach Maßgabe ihrer Statuten oder Verfassungen;

3. Eltern durch ihre Söhne, welchen sie die Verwaltung selbstständiger Güter dauernd übertragen haben;

4. unverheiratete Besitzerinnen durch Vertreter aus der Zahl der ländlichen Grundbesitzer des Kreises;

5. die Mitglieder regierender Häuser durch ein Mitglied ihrer Familie oder einen Vertreter aus der Zahl ihrer Beamten, ihrer Gutspächter oder der ländlichen Grundbesitzer des Kreises;

6. die gemeinschaftlichen Besitzer eines größeren Grundeigentums durch einen Mitbesitzer, beziehungsweise die Teilnehmer eines gewerblichen Unternehmens durch einen derselben;

7. Ehefrauen, groß- wie minderjährige, durch ihren Ehemann, Kinder unter väterlicher Gewalt durch ihren Vater, bevormundete Personen durch ihren Vormund oder Pfleger oder, wenn dies eine weibliche Person ist, nach Maßgabe der Nr. 4.

Die Vertreter müssen jedoch Reichsangehörige, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sein und abgesehen von Nr. 7 im Kreise Wohnsitz oder Grundeigentum, die juristischen Personen und Gesellschaften innerhalb des Reiches ihren Sitz haben. In gleicher Weise wie die Mitglieder regierender Häuser können sich an den Wahlen durch Stellvertreter beteiligen in der Provinz Sachsen die Grafen von Stolberg-Wernigerode, Stolberg-Stolberg und Stolberg-Roßla für die Kreise Wernigerode bezw. Sangerhausen[1]), in der Provinz Hannover der Herzog von Arenberg für die Kreise Meppen, Aschendorf und Hümmling, der Herzog von Looz-Corswaren für den Kreis Lingen, der Fürst von Bentheim für den Kreis Bentheim und die Grafen von Stolberg-Wernigerode und Stolberg-Stolberg für den Kreis Ilfeld, in den Provinzen Hessen-Nassau, Westfalen und der

[1]) Ges. vom 18. Juni 1876 — G.S. 1876, S. 245 —.

Rheinprovinz ohne Beschränkung auf bestimmte Kreise die Mitglieder sämtlicher ehemals reichsunmittelbaren Familien, in Hessen-Nassau auch die Mitglieder des nassauischen und hessischen Fürstenhauses (§§ 94—97 Ö., §§ 50—53 H., §§ 51—54 H.-N., §§ 42—45, 99 W., §§ 42—45 Rh., §§ 80—83 Sch.-H.).

Die Abgeordneten der Landgemeinden werden nicht in einer einzigen Wahlversammlung, sondern nach Wahlbezirken gewählt, in die jeder Kreis zu teilen ist. In den östlichen und neuen Provinzen wird die Wahlversammlung gebildet durch Vertreter der einzelnen Landgemeinden und durch die im Verbande der Landgemeinden zur Teilnahme an der Wahl berechtigten größeren Grundbesitzer, beziehungsweise größeren Gewerbtreibenden [5]), die nur unter denselben Voraussetzungen wahlberechtigt sind oder sich vertreten lassen können wie ihre dem Wahlverbande der größeren Grundbesitzer angehörigen Standesgenossen. Die Wahlmänner der Landgemeinden werden von der Gemeindeversammlung und, wo eine Gemeindevertretung besteht, von dieser in Gemeinschaft mit dem Gemeindevorstande aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindemitglieder mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Jede Landgemeinde wählt je nach ihrer Bevölkerungszahl eine gesetzlich bestimmte Anzahl von Wahlmännern. Von der Teilnahme an der Wahl in der Gemeindeversammlung ausgeschlossen sind diejenigen Personen, welche dem Wahlverbande der größeren Grundbesitzer angehören, dagegen sind sie zu Wahlmännern wählbar. Die im Verbande der Landgemeinden virilstimmberechtigten Personen dürfen eine auf sie gefallene Wahl als Wahlmann zwar ablehnen, nehmen sie dieselbe gleichwohl an, so sind sie zur Ausübung ihres persönlichen Wahlrechts nicht befugt. In den westlichen Provinzen werden die Abgeordneten der Landgemeinden nach Amtsverbänden, beziehungsweise nach Bürgermeistereien gewählt. Soweit ein Wahlbezirk nur aus einem Amte oder einer Bürgermeisterei besteht, wählt die Amts- oder Bürgermeistereiversammlung den Abgeordneten unmittelbar, soweit dies nicht der Fall ist, auf je 250 Einwohner, welche Zahl vom Kreistage durch statutarische Anordnung erhöht werden kann, einen Wahl-

[5]) Hierunter sind die Besitzer selbstständiger, einer Landgemeinde nicht angehöriger Güter zu verstehen, die gleichwohl den Census nicht erreichen, um im Wahlverbande der größeren Grundbesitzer wählen zu können. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 13. Oktober 1876, Bd. 1, S. 102.

mann. Ausgeschlossen von der Teilnahme an der Wahl in der Amts- oder Bürgermeistereiversammlung sind auch hier die zum Wahlverbande der größeren Gutsbesitzer gehörigen Personen und die Vertreter der zum Wahlverbande der Städte gehörigen Gemeinden. Dagegen sind diese Personen unbeschadet ihres eigenen Wahlrechts wählbar als Wahlmänner (§§ 98—103 Ö., §§ 54—59 H., §§ 55—60 H.-N., §§ 46—47 W., Rh., §§ 84—89 Sch.-H.).

Die Wahl der städtischen Abgeordneten erfolgt durch den Magistrat und die Stadtverordneten, beziehungsweise Gemeindevorstand und Gemeindevertretung, welche zu diesem Zwecke unter Vorsitz des Bürgermeisters zu einer einzigen Wahlversammlung zusammentreten, in den Städten der Rheinprovinz ohne kollegialischen Gemeindevorstand durch die Stadtverordnetenversammlung allein. Diese Wahlversammlungen wählen entweder die Kreistagsabgeordneten unmittelbar oder, wenn auf die Stadt allein nicht wenigstens ein Abgeordneter entfällt, auf je 250 Einwohner, welche Zahl durch statutarische Anordnung des Kreistages erhöht werden kann, einen Wahlmann (§ 104 Ö., § 60 H., § 61 H.-N., § 48 W., Rh., § 90 Sch.-H.).

Alle Wahlversammlungen finden unter dem Vorsitze des Landrats oder seines gesetzlichen Vertreters statt. Die Leitung der Wahl durch eine andere Person würde deren Nichtigkeit zur Folge haben[6]). Die Wahlen haben sich zu vollziehen nach näherer Vorschrift des den Kreisordnungen beigefügten Wahlreglements, d. h. mit absoluter Mehrheit durch verschlossene Stimmzettel (§ 105 Ö., § 61 H., § 62 H.-N., § 49 W., Rh., § 91 Sch.-H.).

Wählbar zum Wahlmanne und zum Mitgliede des Kreistages ist:

1. im Wahlverbande der Städte jeder Einwohner der im Kreise belegenen Städte, der sich im Besitze des Bürgerrechtes oder, wo ein solches nicht besteht, des Gemeindestimmrechtes befindet;

2. in den Wahlverbänden der größeren Grundbesitzer und der Landgemeinden ein jeder seit einem Jahre in dem Kreise angesessene ländliche Grundbesitzer, sowie ein jeder, welcher in einer Versammlung dieser Verbände ein Wahlrecht ausübt und seit einem Jahre in dem Kreise einen Wohnsitz hat, in den westlichen Provinzen nur unter der Voraussetzung, daß der Betreffende nicht ein besoldetes, der Aufsicht

---

[6]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 23. Januar 1878 und 13. Februar 1882, Bd. 3, S. 60, Bd. 8. S. 42.

des Landrates unterstelltes Amt bekleidet. Die hier genannten Personen haben jedoch die Fähigkeit gewählt zu werden dann, wenn ihnen auch die aktive Wahlbefugnis innewohnt (§ 106 Ö., § 62 H., § 63 H.-N., § 50 W., Rh., § 92 Sch.-H.).

Die Wahl der Kreistagsabgeordneten erfolgt auf sechs Jahre derart, daß alle drei Jahre die Hälfte und, wenn die Zahl nicht durch zwei teilbar ist, das erste Mal die nächst größere Zahl ausscheidet. Das erste Mal bestimmt das Los die Ausscheidenden. Dieselben sind stets wieder wählbar. Sofern nicht eine statutarische Anordnung des Kreistages andere Termine bestimmt, finden die regelmäßigen Ersatzwahlen alle drei Jahre im Monat November und zwar die Wahlen der Landgemeinden vor denen der Großgrundbesitzer statt. Die neuen Kreistagsmitglieder treten dann mit Anfang des nächsten Jahres ihr Amt an. Ergänzungs- und Ersatzwahlen sollen von denselben Wahlkörperschaften erfolgen, von denen der Ausscheidende gewählt war. Auch bleibt der Ersatzmann nur bis zum Ende derjenigen sechs Jahre in Thätigkeit, welche die Wahlperiode des Ausgeschiedenen bildete.

Für jeden Kreis werden alle drei Jahre vor der Neuwahl von dem Kreisausschusse aufgestellt und durch das Kreisblatt, beziehungsweise, wo ein solches nicht besteht, durch das Amtsblatt zur öffentlichen Kenntnis gebracht:

1. ein Verzeichnis der zum Wahlverbande der größeren Grundbesitzer gehörigen Grundbesitzer, Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer;

2. ein Verzeichnis der zum Wahlverbande der Landgemeinden gehörigen Besitzer selbstständiger Gutsbezirke, Gewerbtreibenden und Bergwerksbesitzer;

3. ein Verzeichnis der Landgemeinden unter Angabe der von jeder einzelnen Gemeinde oder von den zu einer Kollektivstimme vereinigten Gemeinden zu wählenden Wahlmänner.

Berichtigungsanträge sind binnen vier Wochen beim Kreisausschusse anzubringen, welcher darüber beschließt. Gegen den Beschluß findet binnen zwei Wochen die Klage beim Bezirksausschusse statt. Die Verteilung der Abgeordneten auf die einzelnen Wahlverbände und auf die einzelnen städtischen und ländlichen Gemeinden, sowie die Bildung von Wahlbezirken erfolgt auf Vorschlag des Kreisausschusses durch den Kreistag und ist durch das Kreis- bezw. Amtsblatt zur öffentlichen

Kenntnis zu bringen. Dieser Verteilungsplan bleibt das erste Mal für drei Jahre, später für einen Zeitraum von zwölf Jahren maßgebend und wird nach dessen Ablauf vom Kreisausschusse vorbehaltlich der Beschlußfassung des Kreistages über die notwendig werdenden Aenderungen einer Revision unterzogen. In der Zwischenzeit geschieht eine solche nur, wenn sich die Notwendigkeit derselben ergiebt durch Vermehrung oder Verminderung der Städte des Kreises oder durch eine derartige Vermehrung oder Verminderung der im Verbande der größeren Grundbesitzer berechtigten Personen, daß die Zahl der diesem Verbande zukommenden Abgeordneten eine größere oder geringere wird als bei der letzten Verteilung. Gegen die Verteilungsbeschlüsse des Kreistages steht den Beteiligten in Hannover und Hessen-Nassau innerhalb vier Wochen, in den östlichen und westlichen Provinzen sowie in Schleswig-Holstein innerhalb zwei Wochen nach der Publikation die Klage beim Bezirksausschusse zu, gegen dessen Entscheidung nur die Revision statthaft ist [6a]).

Der Kreistag hat die Legitimation seiner Mitglieder von Amtswegen zu prüfen und darüber zu beschließen. Die Prüfung beschränkt sich auf die Rechtsgiltigkeit der Wahl selbst, sie hat sich nicht auszudehnen auf die dieselben bloß vorbereitenden Akte, wie die Verteilung der Abgeordneten, nachdem jene Akte einmal zum formellen Abschlusse gelangt sind [7]). Gegen das Wahlverfahren kann jedes Mitglied der Wahlversammlung binnen zwei Wochen Einspruch beim Wahlvorstande erheben. Ueber diesen Einspruch beschließt der Kreistag nach vorheriger Anhörung der Beteiligten. Endlich faßt auch der Kreistag Beschluß darüber, ob eine Wahl durch Fortfall einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit ihre Wirkungen verloren hat. Gegen alle diese Beschlüsse des Kreistages findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Bezirksausschusse statt. Diese hat zwar keine aufschiebende Wirkung, doch dürfen Ersatzwahlen bis zur rechtskräftigen Entscheidung nicht stattfinden. Die Namen der Gewählten sind durch das Kreis- bezw. Amtsblatt bekannt zu machen.

[6a]) Die § 112a Ö. ursprünglich enthaltene vierwöchige Frist ist durch § 51 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883 abgeändert worden, in den später erlassenen Kr.O. für Hannover und Hessen-Nassau aber aus Versehen stehen geblieben. Vgl. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausg. von Studt und Braunbehrens Bd. 1 (10. A.), S. 58.

[7]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 7. April 1879, Bd. 5, S. 21.

Die Kreistagsmitglieder erhalten weder Diäten noch Reisekosten. Nur in Schleswig-Holstein können den Kreistagsabgeordneten für diejenige Zeit, welche sie infolge der Belegenheit ihres Wohnortes oder der Witterungsverhältnisse bei Teilnahme an den Kreistagssitzungen länger als 24 Stunden von Hause abwesend zu sein genötigt sind, auf Beschluß des Kreistages Diäten bewilligt werden (§§ 107—114 Ö., §§ 63—71 H, §§ 64—72 H.-N., §§ 51—59 W., Rh., §§ 93—101 Sch.-H.).

In der Provinz Posen ist für die Zusammensetzung des Kreistages noch heute maßgebend die Kreisordnung vom 20. Dezember 1828 [8]). Die kreisständische Versammlung wird hiernach gebildet aus

a. den auf dem Provinziallandtage zu Virilstimmen berechtigten Personen in den Kreisen, in welchen ihre Besitzungen liegen, ingleichen aus allen Rittergutsbesitzern des Kreises, denen die allgemeinen Eigenschaften der Kreisstandschaft nicht abgehen, und die in der preußischen Monarchie ihren Wohnsitz haben,

b. einem Deputierten von einer jeden im Kreise belegenen Stadt und

c. drei Deputierten der Landgemeinden.

Persönliches Erfordernis sämtlicher Kreistagsmitglieder ist die Vollendung des 24. Lebensjahres und unbescholtener Ruf. Außerdem sind zu Abgeordneten der Städte und Landgemeinden nur diejenigen Personen wählbar, welche zur Vertretung des betreffenden Standes auf dem Provinziallandtage berechtigt sind [9]).

Die auf dem Kreistage virilstimmberechtigten Personen sind befugt, sich auf demselben vertreten zu lassen und zwar 1. unmündige Rittergutsbesitzer durch ihren Vater oder Vormund, 2. Ehefrauen durch ihre Ehegatten, 3. unverheiratete Besitzerinnen, 4. alle qualifizierten Besitzer, sofern sie behindert sind, persönlich zu erscheinen. Die Vertreter müssen jedoch selbst zur Ritterschaft des preußischen Staates oder vielmehr, da der Rechtsbegriff der Ritterschaft gegenwärtig nur noch in der Provinz Posen besteht, zu derjenigen dieser Provinz gehören und dürfen der allgemeinen Erfordernisse der Kreisstandschaft nicht entbehren.

Die Wahlen der städtischen Kreistagsdeputirten erfolgen durch den Magistrat und die Gemeindevertretung, welche zu diesem Zwecke

---

[8]) S.S. 1829, S. 3. [9]) Vgl. darüber § 129.

sich zu einem Wahlkollegium vereinigen. In den Landgemeinden treten nach einer Novelle zur posenschen Kreisordnung, der Verordnung vom 19. Dezember 1845 betreffend das Verfahren bei städtischen Wahlen in dem Stande der Landgemeinden im Großherzogtum Posen[10]), die wahlberechtigten ländlichen Grundbesitzer in den einzelnen Gemeinden zur Wahl zusammen. Jede Gemeinde wählt einen Ortswähler. Die Ortswähler und die Besitzer derjenigen ländlichen Güter von mindestens dreißig magdeburger Morgen, welche weder Rittergüter sind, noch zu einer Dorfgemeinde gehören, vereinigen sich bezirksweise zur Wahl des Kreistagsabgeordneten. Die Wahlen in den einzelnen Landgemeinden werden durch den Landrat oder in seinem Auftrage durch von ihm ernannte Kommissarien geleitet. Die Wahlperiode der Kreistagsabgeordneten, soweit sie nicht virilstimmberechtigt sind, beträgt sechs Jahre, so daß alle drei Jahre die Hälfte ausscheidet, die das erste Mal Ausscheidenden aber durch das Loos bestimmt werden. Für jeden Kreistagsabgeordneten der Städte und Landgemeinden ist ein Stellvertreter zu wählen. Bezüglich der Erfordernisse und der Wahl derselben gilt alles von den Kreistagsmitgliedern Gesagte. Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl ist in der posenschen Kreisordnung nicht ausgesprochen. Der Landrat hat die Legitimation der Kreistagsmitglieder zu prüfen und dieselben einzuführen.

In den Provinzen mit reorganisierter Verwaltung erfolgt die Berufung des Kreistages durch den Landrat. Dieser ist verpflichtet, jährlich wenigstens zwei Kreistage anzuberaumen, außerdem dazu berechtigt, so oft es die Geschäfte erfordern. Auch auf Verlangen eines Viertels der Kreistagsabgeordneten oder des Kreisausschusses muß die Berufung erfolgen. Die Form derselben ist ein die zu verhandelnden Gegenstände angebendes besonderes Einladungsschreiben des Landrates, welches den Kreistagsabgeordneten mindestens 14 Tage, in dringenden Fällen mindestens drei Tage vorher zugestellt werden muß. Der Regierungspräsident erhält Anzeige von der Ansetzung des Kreistages unter Einsendung einer Abschrift des Einladungsschreibens. Soll der Kreistag Beschluß fassen über die Festsetzung des Abgabenverteilungsmaßstabes, die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile und über Gegenstände, welche nicht auf gesetzlicher

[10]) G.S. 1846, S. 18.

Verpflichtung beruhende Kreisausgaben notwendig machen, so ist von dem Kreisausschusse ein ausführlicher Vorschlag betreffend den Zweck des Beschlusses, die Art der Ausführung, die Summe der zu verwendenden Kosten und die Aufbringungsweise auszuarbeiten und in gleicher Weise wie die Einladung zuzustellen.

Auf dem Kreistage führt der Landrat und in seiner Vertretung der älteste anwesende Kreisdeputierte den Vorsitz, leitet die Verhandlungen und handhabt die Ordnung. Die Sitzungen des Kreistages sind öffentlich, soweit nicht durch einen in geheimer Sitzung zu fassenden Beschluß des Kreistages für einzelne Gegenstände die Oeffentlichkeit ausgeschlossen wird. Auf dem Kreistage haben die Mitglieder des Kreisausschusses, welche dem Kreistage nicht angehören, beratende Stimme. An den Verhandlungen über Rechte und Verpflichtungen des Kreises darf niemand Teil nehmen, dessen Interesse mit dem des Kreises in Widerspruch steht. Beschlußfähig ist der Kreistag nur, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist, ausgenommen, wenn die Mitglieder des Kreistages, zum zweiten Male unter ausdrücklichem Hinweise auf diese Bestimmung zur Verhandlung über denselben Gegenstand berufen, doch nicht in beschlußfähiger Anzahl erschienen sind. Die Beschlußfassung erfolgt mit absoluter Stimmenmehrheit. Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden ist erforderlich zu einem Beschlusse, durch welchen eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne eine gesetzliche Verpflichtung oder eine Veräußerung von Grund- oder Kapitalvermögen des Kreises bewirkt, oder eine Veränderung des festgestellten Verteilungsmaßstabes für die Kreisabgaben eingeführt werden soll. Ueber die Formen der Kreistagsverhandlungen entscheidet im übrigen eine vom Kreistage zu erlassende Geschäftsordnung[11]). Jedenfalls ist bei jeder Verhandlung ein vom Vorsitzenden und wenigstens drei Kreistagsmitgliedern zu vollziehendes Protokoll aufzunehmen, von dem der Regierungspräsident Abschrift erhält, und der Inhalt der Beschlüsse, sofern der Kreistag im einzelnen Falle nicht anders beschließt, zur öffentlichen Kenntnis zu bringen. Petitionen und Eingaben des Kreistages über die seiner Beschlußnahme unterliegenden Angelegenheiten müssen auf dem Kreis-

---

[11]) Das Muster einer solchen Geschäftsordnung enthält die Cirkularverfügung des Ministers des Innern vom 7. Juli 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 215 —.

tage selbst beraten und vollzogen, auch die Beobachtung dieser Form in den Eingaben ausdrücklich bemerkt werden (§§ 118—126 Ö., §§ 74—82 H., §§ 75—83 H.-N., §§ 62—70 W., Rh., §§ 105—113 Sch.-H.).

Im Stadtkreise Altona tritt an die Stelle des Landrats als Vorsitzenden des Kreistages der Oberbürgermeister von Altona. Im übrigen ist die Geschäftsbehandlung dieselbe wie auf anderen Kreistagen (§ 134 Sch.-H.).

In der Provinz Posen hat der Landrat jährlich wenigstens einen Kreistag anzusetzen, ist aber auch außerdem dazu je nach dem Geschäftsbedürfnisse berechtigt. Von der Ansetzung des Kreistages erhält die Regierung Anzeige. Die Form der Berufung ist eine Kurrende des Landrats, welche die zu verhandelnden Gegenstände angiebt. Auf dem Kreistage führt der Landrat und in seiner Vertretung der älteste Kreisdeputierte den Vorsitz, leitet die Verhandlungen und hält die Ordnung aufrecht. Letztere Befugnis erstreckt sich bis zur Ausschließung der die Ordnung störenden Mitglieder von der Verhandlung. Doch ist in diesem Falle sofort an den Oberpräsidenten zur weiteren Verfügung zu berichten. Die Stände verhandeln auf dem Kreistage gemeinschaftlich. Für die Beschlußfähigkeit ist nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung die Anwesenheit einer gewissen Zahl von Kreistagsmitgliedern nicht erforderlich. Die Beschlußfassung erfolgt mit absoluter Stimmenmehrheit, während bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden und, wenn dieser nicht stimmberechtigt ist, des ältesten Kreisdeputierten entscheidet. Nur bei Auflegung neuer Leistungen für die Kreisangehörigen wird Zweidrittelmehrheit erfordert, die aber dann nicht genügt, wenn die Stände in Teile gegangen, und zwei Stände sich dagegen ausgesprochen haben. Findet im übrigen ein Stand sich durch einen Kreistagsbeschluß in seinem Interesse verletzt, so steht ihm mittels Einreichung eines Separatvotums der Rekurs an diejenige Behörde zu, von welcher die Angelegenheit ressortiert. Mit Genehmigung des Ministeriums des Innern darf die Veröffentlichung der Kreistagsprotokolle und Beschlüsse und der darauf erteilten Bescheide der betreffenden Behörden durch die Kreisblätter stattfinden[12]).

---

[12]) Reskr. d. Min. d. Inn. vom 18. Juli 1843, 15. September und 13. Oktober 1847 bei Rauer II, S. 486 und N.F. S. 264.

§ 120. Die ausführenden Organe der Kreisverwaltung.

An der Spitze jedes Kreises steht ein Landrat. Dieser wird vom Könige ernannt. Abgesehen von der Provinz Posen und dem Landkreise Frankfurt a. M. ist der Kreistag befugt, für die Besetzung des erledigten Landratsamtes geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen. Als geeignet zur Bekleidung einer Landratsstelle sind diejenigen Personen zu betrachten, welche

1. die Befähigung zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienste erlangt haben, oder

2. seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und zugleich mindestens während eines vierjährigen Zeitraumes a. als Referendare im Vorbereitungsdienste bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden oder b. in Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirkes oder der Provinz, jedoch nicht lediglich als Stellvertreter oder als Mitglieder von Kreiskommissionen thätig gewesen sind. Auf den vierjährigen Zeitraum kann den zu 2b bezeichneten Personen eine Beschäftigung bei höheren Verwaltungsbehörden bis zur Dauer von zwei Jahren in Anrechnung gebracht werden.

Außerdem ist vor Ernennung des Landrats des Kreises Wernigerode der Graf zu Stolberg-Wernigerode, des Kreises Neuwied der Fürst zu Wied und des Kreises Wetzlar der Fürst zu Solms-Braunfels und der Fürst zu Solms-Hohensolms-Lich zu hören.

Während der Kreistag bei seinen Vorschlägen auf die genannten Kategorien von Personen beschränkt ist, wird das königliche Ernennungsrecht durch diese Bestimmungen in keiner Weise gebunden. Der König kann daher sowohl eine vom Kreistage nicht vorgeschlagene als auch eine der nicht oben unter 1 und 2 genannten Personen zum Landrate bestellen (§ 74 O., § 22 H., § 24 H.-N., § 30 W., §§ 30, 99 Rh., § 66 Sch.-H.) [1]).

In der Provinz Posen hatte zwar das Reglement vom 29. April

---

[1]) Wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg vgl. § 119 N. 2, wegen Ernennung des Landrats des Kreises Wernigerode Ges. vom 18. Juni 1876 betr. die Einführung der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 in den Grafschaften Wernigerode und Stolberg — G.S. 1876, S. 245 —.

1829[2]) § 1 den Kreistagen ein auf qualifizierte Rittergutsbesitzer des Kreises, die der deutschen wie der polnischen Sprache mächtig waren, beschränktes Präsentationsrecht verliehen. Allein dieses Präsentationsrecht ist durch eine Kabinettsordre vom 2. Februar 1833[3]) aus politischen Gründen bis auf den heutigen Tag suspendiert worden, jedoch unter Erteilung der Zusicherung, daß vorzugsweise auf qualifizierte Gutsbesitzer des Kreises Rücksicht genommen werden solle.

Das Landratsamt des Landkreises Frankfurt a. M. ist von Rechtswegen verbunden mit dem Amte des Polizeipräsidenten der Stadt Frankfurt a. M., so daß eine Präsentation des Landrats hier unmöglich ist (§§ 30, 33 H.-R.).

Zur Stellvertretung des Landrats werden abgesehen von dem Landkreise Frankfurt a. M. durch den Kreistag zwei Kreisdeputierte gewählt. Dieselben müssen der Zahl der Kreisangehörigen und in der Provinz Posen den Rittergutsbesitzern des Kreises angehören, auch in letzterer Provinz sowohl der deutschen wie der polnischen Sprache mächtig sein[4]). Die Wahl erfolgt abgesehen von der Provinz Posen, wo eine zeitliche Beschränkung nicht besteht, auf sechs Jahre und bedarf der Bestätigung des Oberpräsidenten, in Posen der Regierung. Die Kreisdeputierten sind vom Landrate zu vereidigen, in Posen durch Handschlag zu verpflichten. Sie sind zwar in erster Linie berufen zur Vertretung des Landrates, haben jedoch keinerlei Recht auf dieselbe. Zunächst kann für kürzere Behinderungsfälle, in Westfalen und der Rheinprovinz für die Regel nicht über die Dauer von vierzehn Tagen, dem Kreissekretär die Vertretung übertragen werden, soweit es sich nicht um den Vorsitz im Kreisausschusse oder Kreistage handelt. Außerdem bleibt es aber der Regierung unbenommen, mit Uebergehung der Kreisdeputierten die Vertretung des Landrats einschließlich des Vorsitzes im Kreisausschusse einem königlichen Beamten zu übertragen[5]). In dem Landkreise Frankfurt a. M. werden keine Kreisdeputierten bestellt, sondern die Vertretung führt ein vom Minister des Innern ernannter, zum höheren Verwaltungsdienste befähigter Beamter (§ 75 Ö., § 23 H., § 25 H.-R., § 31 W., Rh. § 67 Sch.-H.).

---

[2]) v. Kamptz, Ann. Bd. 13, S. 477. [3]) A. a. O. Bd. 17, S. 33.
[4]) Reglement vom 29. April 1829, a. a. O. Bd. 13, S. 477.
[5]) Vgl. Entsch des O.V.G. vom 17. Mai 1883, Bd. 10, S. 24.

Das dritte Organ für jede Kreisverwaltung bildet der Kreisausschuß, jedoch mit Ausnahme der Provinz Posen, wo eine solche Kreisbehörde nicht besteht. Derselbe taucht zuerst auf in der nie zur Durchführung gelangten Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850[6]). Der damals in Aussicht genommene Kreisausschuß sollte bestehen aus dem Landrate als Vorsitzenden und vier von der Kreisversammlung auf sechs Jahre aus ihrer Mitte gewählten Mitgliedern. Im allgemeinen sollte er nur das ausführende Organ für die Kreiskommunalverwaltung sein, insbesondere die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen haben. In die allgemeine Landesverwaltung griff der Kreisausschuß nur ein durch die Handhabung gewisser Aufsichtsrechte über die Gemeinden. Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 und im Anschlusse daran die für die anderen Provinzen erlassenen neuen Kreisordnungen haben an diesen gesetzgeberischen Gedanken wieder angeknüpft, ihn jedoch in weit fruchtbarerer Weise zur Ausführung gebracht und namentlich auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung dem Kreisausschusse eine umfassende Wirksamkeit eingeräumt.

Der Kreisausschuß besteht aus dem Landrate und sechs Mitgliedern, welche von der Kreisversammlung aus der Zahl der Kreisangehörigen mit absoluter Stimmenmehrheit nach Maßgabe des Wahlreglements gewählt werden. Wählbar sind die zur persönlichen Teilnahme an den Kreistagswahlen befugten Personen. Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer können nicht Mitglieder des Kreisausschusses sein, richterliche Beamte, zu denen jedoch die technischen Mitglieder des Handels-, Gewerbe- und ähnlicher Gerichte nicht zu zählen sind, nur mit Genehmigung des vorgesetzten Ministers. Der Kreistag kann außerdem nach Bedürfnis einen zum höheren Richteramte befähigten Syndikus bestellen, der an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnimmt. Die Wahl der Ausschußmitglieder erfolgt auf sechs Jahre, indem alle zwei Jahre ein Drittel ausscheidet, die das erste Mal Ausscheidenden aber durch das Loos bestimmt werden. Die Ausgeschiedenen sind wieder wählbar. Jede Wahl verliert ihre Wirkung mit dem Aufhören einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit. Der Kreisausschuß hat darüber zu beschließen, ob dieser Fall eingetreten ist. Gegen seinen Beschluß findet innerhalb zwei

[6]) Vgl. § 117.

Wochen die auch dem Vorsitzenden des Kreisausschusses zustehende Klage beim Bezirksausschusse statt, die zwar keine aufschiebende Wirkung hat, aber die Vornahme von Ersatzwahlen bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Sache hindert. In dem Streitverfahren kann der Kreisausschuß einen besonderen Vertreter bestellen. Die Ausschußmitglieder werden vom Vorsitzenden vereidigt. In Hannover hat bei Verweigerung der Eidesleistung der Oberpräsident für den sich Weigernden ein Ausschußmitglied zu ernennen. Eine Enthebung der Kreisausschußmitglieder von ihren Stellen kann nur im Wege des Disziplinarverfahrens in derselben Weise stattfinden wie gegen Mitglieder der Bezirksausschüsse (§§ 130—133 Ö., §§ 87—90 H., §§ 89—91 H.-N., §§ 75—78 W., Rh., §§ 118—121 Sch.-H., § 39 Landesverwaltungsgesetz) [7]).

Im Stadtkreise Altona besteht der Kreisausschuß aus dem Oberbürgermeister der Stadt Altona, beziehungsweise dessen gesetzlichem Vertreter als Vorsitzenden und aus sechs Mitgliedern, welche von dem Kreistage aus der Zahl der Magistratsmitglieder von Altona und Ottensen auf die Dauer ihres städtischen Amtes gewählt werden. Bei Behinderung des Oberbürgermeisters wie seines Stellvertreters wählt der Kreisausschuß unter Bestätigung des Regierungspräsidenten einen Vorsitzenden aus seiner Mitte (§ 136 Sch.-H.).

Der Kreisausschuß wird vom Landrate, beziehungsweise seinem Vertreter, als welcher jedoch in diesem Falle der Kreissekretär nicht fungieren kann, berufen. Der Landrat führt den Vorsitz mit vollem Stimmrechte. Er hat außerdem den Geschäftsgang zu leiten und zu beaufsichtigen und für die prompte Erledigung der Geschäfte zu sorgen. Weiterhin führt er die laufenden Geschäfte der dem Ausschusse übertragenen Verwaltung, bereitet die Beschlüsse vor und trägt für die Ausführung derselben Sorge. Die selbstständige Bearbeitung einzelner Angelegenheiten kann er einem Mitgliede des Kreisausschusses übertragen. Der Landrat vertritt endlich den Kreisausschuß nach außen, verhandelt namens desselben mit Behörden und Privatpersonen und zeichnet alle Schriftstücke namens des Ausschusses. Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche den Kreis gegen dritte verbinden sollen, und Vollmachten müssen unter Anführung des betreffenden Beschlusses des Kreistages bezw. Kreisausschusses von dem Landrate und zwei Mit-

[7]) Wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg vgl. § 119 N. 2.

gliedern des Kreisausschusses bezw. der mit der Angelegenheit betrauten Kommission unterschrieben und mit dem Siegel des Landrates versehen sein.

Zur Beschlußfähigkeit des Kreisausschusses genügt die Anwesenheit dreier Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt, bei Anwesenheit einer geraden Anzahl von Mitgliedern nimmt das dem Lebensalter nach jüngste gewählte Mitglied an der Abstimmung keinen Anteil. Bei einer Interessenkollision einzelner Mitglieder des Kreisausschusses in einem oder dem anderen Gegenstande der Verhandlung sind die betreffenden Mitglieder von der Teilnahme ausgeschlossen. Wird dadurch der Kreisausschuß beschlußunfähig, so hat die Entscheidung des Kreistages Platz zu greifen. Die Kosten der Geschäftsverwaltung des Kreisausschusses werden, soweit die vom Staate für die Kommunalverwaltung überwiesenen Beträge nicht ausreichen, vom Kreise aufgebracht. Die Mitglieder des Kreisausschusses erhalten eine ihren baren Auslagen entsprechende Entschädigung, über deren Höhe der Kreistag beschließt. Bei Erledigung der ihm obliegenden Geschäfte kann der Kreisausschuß die Mitwirkung der örtlichen Verwaltungsorgane in Anspruch nehmen. Im übrigen soll der Geschäftsgang bei den Kreisausschüssen durch ein vom Minister des Innern zu erlassendes Regulativ geregelt werden (§§ 136—139, 164, 166 Ö., §§ 92—98 H., §§ 93—99 H.-N., §§ 80—86 W., §§ 123—129 Sch.-H.) [8]).

In den Stadtkreisen mit Ausnahme des Stadtkreises Altona fällt zwar die Kreiskommunalverwaltung mit der städtischen Kommunalverwaltung in jeder Beziehung zusammen, so daß neben den städtischen Organen besondere Behörden des Stadtkreises überflüssig sind. Der Kreisausschuß ist jedoch nicht nur kommunales Organ, sondern auch ein solches der allgemeinen Landesverwaltung, und in letzterer Hinsicht mußte für ihn in den Stadtkreisen Ersatz geschaffen werden. Dies ist geschehen durch §§ 37 ff. des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, welches für die Stadtkreise

[8]) Vergl. das in sämtlichen Kreisordnungsprovinzen geltende Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges und des Verfahrens bei den Kreisausschüssen und den an Stelle des Kreisausschusses tretenden Behörden (Stadtausschuß, Magistrat) vom 28. Februar 1884 — M.Bl. der inn. Verw. 1884, S. 41 —, welches an die Stelle des früheren Regulativs vom 2. April 1878 getreten ist.

die Bildung je eines besonderen Stadtausschusses anordnet. Dieser soll bestehen aus dem Bürgermeister oder dessen gesetzlichen Vertreter als Vorsitzenden und vier vom kollegialischen Magistrate aus seiner Mitte für die Dauer ihres Hauptamtes oder, wo ein kollegialischer Magistrat nicht besteht, von der Gemeindevertretung aus der Zahl der Gemeindebürger auf sechs Jahre mit alle drei Jahre alternierendem Ausscheiden gewählten Mitgliedern. Im Falle der Behinderung des Bürgermeisters wie seines gesetzlichen Vertreters wählt der Stadtausschuß den Vorsitzenden aus seiner Mitte. Diese Wahl bedarf aber der Bestätigung des Regierungspräsidenten, für Berlin des Oberpräsidenten. Der Vorsitzende oder ein Mitglied des Stadtausschusses muß zum Richteramte oder zum höheren Verwaltungsdienste befähigt sein. Wegen der Art und Weise der Beschlußfassung greifen für den Stadtausschuß dieselben Bestimmungen Platz wie für den Kreisausschuß. Die Zuständigkeit des Stadtausschusses beschränkt sich aber im Gegensatze zum Kreisausschusse auf Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung.

Außer dem Kreisausschusse, der das ordentliche Verwaltungsorgan jedes Kreises ist, kann der Kreistag für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Kreisinstitute, sowie für die Besorgung einzelner Kreisangelegenheiten nach Bedürfnis besondere Kommissionen und Kommissare aus der Zahl der Kreisangehörigen bestellen, welche ebenso wie die durch das Gesetz für Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung angeordneten Kommissionen ihre Geschäfte unter Leitung des Landrats besorgen. Der Landrat ist befugt, jederzeit den Beratungen der Kreiskommissionen beizuwohnen und dabei den Vorsitz mit vollem Stimmrechte zu übernehmen, soweit nicht hierüber hinsichtlich der für Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung angeordneten Kommissionen etwas anderes gesetzlich bestimmt ist. Dem Kreistage bleibt es überlassen, über die Gewährung von Diäten und Reisekosten an die Mitglieder der Kreiskommissionen Bestimmung zu treffen (§§ 167, 168 Ö., §§ 99, 100 H., §§ 100, 101 H.-N., §§ 87, 88 W., Rh., §§ 131, 132 Sch.-H.)[9].

Zu dem Behördenorganismus des Kreises gehört auch das notwendige Büreau- und Kassenpersonal. Während das Büreauwesen bis auf die neueste Zeit und in Posen noch heute von einem einzigen

[9]) Wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg vgl. § 119 N. 2.

Beamten, dem Kreissekretär, geleitet wird, hat in den Provinzen mit reorganisierter Verwaltung eine Scheidung der Büreaus stattgefunden, je nachdem es sich um Erledigung des dem Landrate allein obliegenden Dezernates oder um Angelegenheiten handelt, die der Zuständigkeit des Kreisausschusses überwiesen sind, und für welche ein besonderer Kreisausschußsekretär bestellt wird. Die Scheidung ist also nicht identisch mit der zwischen allgemeiner Landesverwaltung und Kommunalverwaltung, da die Zuständigkeit des Kreisausschusses sich über beide erstreckt.

Das Kassenwesen ist dagegen vollständig getrennt, je nachdem es sich um staatliche Kassen oder um die Kreiskommunalkassen handelt. Staatliche Kreiskassen bestehen in den östlichen Provinzen, dem Regierungsbezirk Koblenz und einem Teile des Regierungsbezirks Trier als Empfangsstellen für die von den Steuerrezeptoren erhobenen direkten Steuern, die die Kreiskassen ihrerseits wieder an die Regierungshauptkassen abzuliefern haben. Die Leitung der Kasse steht einem der Regierung unmittelbar untergeordneten königlichen Rentmeister zu, während der Landrat nur als Kassenkurator fungiert. Die Kreiskommunalkasse, welche für jeden Kreis besteht, ist dagegen unter Leitung eines Kreiskommunalbeamten lediglich für die Einnahmen und Ausgaben der Kreiskorporation bestimmt.

Zu diesem Personale kommen noch die aus der Kreiskasse zu besoldenden Unterbeamten, wie Kreisboten und Exekutoren.

Alle Kommunalbeamten des Kreises werden vom Kreisausschusse, in der Provinz Posen vom Landrate ernannt. Bei Besetzung der Kreisbeamtenstellen mit Militärinvaliden gelten die für die Städte erlassenen Bestimmungen. Das Disziplinarverfahren gegen diese Beamten richtet sich nach denselben Bestimmungen wie das gegen die Amtsvorsteher[10]), jedoch mit der Maßgabe, daß auch der Landrat ein Ordnungsstrafrecht gegen sie hat (§ 134 Ö., § 91 H., § 92 H.-N., § 79 W., Rh., § 122 Sch.-H.).

Für das gesamte Kreisbeamtenpersonal wurde auf Befehl des Königs am 31. Dezember 1816 eine „Instruktion für die Landräte und die ihnen untergeordneten Kreis-Offizianten“ [11]) von den Mini-

---

[10]) Vgl. § 112.

[11]) Abgedruckt in den Ergänzungen und Erläuterungen der Preuß. Rechtsbücher von Gräff, v. Rönne ꝛc., 2. Aufl., Bd. 6, S. 191 ff.

sterien des Innern und der Finanzen entworfen. Diese Instruktion hat die erforderliche königliche Genehmigung nicht erhalten. Gleichwohl wurde der Entwurf den Kreisbeamten zur vorläufigen Befolgung mitgeteilt und bis in die neuere Zeit beobachtet. Durch die neueste Reformgesetzgebung ist jedoch die Instruktion durchaus gegenstandslos geworden, und kann höchstens noch für die Provinz Posen in Betracht kommen, soweit nicht Gesetze oder neuere Verordnungen im Wege stehen.

§ 121. Die Kommunalverwaltung des Kreises.

Alle Kreisordnungen enthalten die Bestimmung, daß der Kreis einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation bildet [1]). Ebenso wenig wie für die Einzelgemeinden in den verschiedenen Gemeindeordnungen ist für die Kreise in den Kreisordnungen eine allgemeine Bestimmung darüber getroffen, was Gegenstand der kommunalen Verwaltung ist. Maßgebend sind auch hier zahlreiche einzelne Gesetze, welche den Kreisen bestimmte Gegenstände als Kommunalangelegenheiten überwiesen haben, und auf welche bei den Einzelgebieten der Verwaltung zurückzukommen ist, sowie die freie Entschließung der Kreisorgane, die auch ihnen nicht gesetzlich überwiesenen Aufgaben, soweit ein Gesetz nicht im Wege steht, in das Gebiet ihrer Kommunalverwaltung ziehen können. Durchweg ist jedoch Aufgabe des Kreises wie jedes anderen kommunalen Verbandes die Unterhaltung seiner eigenen kommunalen Organisation.

Es kann sich daher hier nicht um eine Aufzählung der kommunalen Aufgaben im einzelnen, sondern nur um eine Erörterung darüber handeln, in welcher Weise die Organe des Kreises bei der Kommunalverwaltung zusammenzuwirken haben, aus welchen Mitteln der Kreis die Kosten seiner Kommunalverwaltung bestreitet, und in welcher Weise die staatliche Aufsicht über die Kreise als Kommunalverbände ausgeübt wird.

Maßgebend für die ganze kommunale Verwaltung sind in erster Linie die vom Staate erlassenen Rechtsnormen. Außerdem ist jeder Kreis befugt zum Erlasse besonderer statutarischer Anordnungen über solche Angelegenheiten des Kreises, hinsichtlich deren die Kreisordnung

---

[1]) § 2 Kr.O., inhaltlich, wenn auch nicht den Worten nach übereinstimmend §§ 1, 3 der posenschen Kreisordnung.

Verschiedenheiten gestattet, oder das Gesetz auf statutarische Anordnungen verweist, sowie über nicht durch Gesetz geregelte Angelegenheiten, ferner zum Erlasse von Reglements über besondere Einrichtungen des Kreises. Der Unterschied von Statuten und Reglements ist von praktischer Bedeutung, da die statutarischen Anordnungen der königlichen Bestätigung bedürfen, die Reglements aber nicht. Worin besteht nun der Unterschied? Zweifellos kommt es nicht auf die Bezeichnung an, da sonst die Kreise durch Bezeichnung sämtlicher Statuten als Reglements das königliche Bestätigungsrecht illusorisch machen könnten. Man kann den Unterschied auch nicht darin sehen, daß die Statuten Rechtsverordnungen, also Rechtsnormen, die Reglements bloß Instruktionen für die Beamten seien [2]). Abgesehen davon, daß es für eine solche Unterscheidung an jedem logischen Einteilungsgrunde mangelt, entbehrt sie auch jeder gesetzlichen Begründung, und es erscheint ungerechtfertigt, sie in das Gesetz hineinzutragen. Es ist vielmehr daran festzuhalten, daß das Statut wie das Reglement sowohl eine Rechtsnorm als auch eine thatsächliche Anordnung enthalten kann. Entscheidend ist allein der Gegenstand der Anordnung. Handelt es sich um eine Ersetzung oder Ergänzung gesetzlicher Bestimmungen, so liegt ein Statut, handelt es sich um besondere Einrichtungen des Kreises, so liegt ein Reglement vor. Die Kreisstatuten und Reglements sind durch das Kreisblatt und, wo ein solches nicht besteht, durch das Amtsblatt auf Kosten des Kreises bekannt zu machen (§ 20 Kr.O., § 176 Ö., § 103 H., § 104 H.-N., § 91 W., Rh., § 139 Sch.-H.). In der Provinz Posen besteht eine Befugnis der Kreisstände zum Erlasse statutarischer Anordnungen nicht.

In den Kreisordnungsprovinzen hat über die kommunalen Angelegenheiten der Kreistag nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Beschluß zu fassen. Insbesondere ist er befugt:

1. die nach den Kreisordnungen zulässigen statutarischen und reglementarischen Anordnungen zu treffen;

2. Ausgaben zur Erfüllung einer Verpflichtung oder im Interesse des Kreises zu beschließen und zu diesem Zwecke über das dem Kreise gehörige Grund- und Kapitalvermögen zu verfügen, Anleihen aufzunehmen und die Kreisangehörigen mit Kreisabgaben zu belasten;

---

[2]) So v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 194.

3. über den Verteilungs- und Aufbringungsmaßstab der Kreisabgaben zu beschließen;

4. den Kreishaushaltsetat festzustellen und hinsichtlich der Jahresrechnung Decharge zu erteilen;

5. die Grundsätze festzustellen, nach welchen die Verwaltung des dem Kreise gehörigen Grund- und Kapitalvermögens, sowie der Kreiseinrichtungen und Anstalten zu erfolgen hat;

6. die Einrichtung von Kreisämtern zu beschließen, die Zahl und Besoldung der Kreisbeamten zu bestimmen;

7. die Wahlen zum Kreisausschusse nach Maßgabe des Reglements zu vollziehen, sowie besondere Kommissionen und Kommissare für Kreiszwecke zu bestellen. Gegen das Wahlverfahren kann jedes Mitglied des Kreistages bei dem Vorsitzenden Einspruch erheben, über welchen der Kreistag endgiltig Beschluß faßt (§ 116 Ö., § 73 H., § 74 H.-N., § 61 W., Rh., § 103 Sch.-H.) [3]).

In den östlichen Provinzen soll nach § 117 der Kreisordnung über Fonds, welche der Gesamtheit des platten Landes oder der Städte gehören, den Kreistagsabgeordneten des platten Landes, beziehungsweise der Städte die Verfügung allein zustehen. Es bezieht sich dies vorzugsweise auf die Fonds aus den Kontributionsüberschüssen in der Kur- und Neumark Brandenburg, welche damit der alleinigen Verfügung der ländlichen Abgeordneten vorbehalten sind. Da die märkischen Kreise im 17. und 18. Jahrhundert die staatlichen Grundsteuern des flachen Landes, insbesondere die Kontribution einzuziehen, aber nur eine ein- für allemal fest bestimmte Summe an die Staatskasse abzuliefern hatten, verblieb ihnen der Ueberschuß für Zwecke der Kommunalverwaltung. Mit der Steuerreform des Jahres 1820 hörte die Steuereinziehung durch die Kreise auf. Als Entschädigung für die nunmehr fortfallenden Kontributionsüberschüsse gewährte die Kabinettsordre vom 6. Mai 1838 den Kreisen jährliche Renten aus der Staatskasse, die jedoch, da die Städte zu der Kontribution nichts beigetragen hatten, nur dem flachen Lande zu Gute kommen sollten. Ueber diese, lediglich aus den Mitteln des flachen Landes aufgebrachten Fonds und deren Surrogate sollen also auch weiterhin nicht die Kreistage als solche, sondern nur die Abgeordneten des flachen Landes verfügen.

---

[3]) Wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg vgl. § 119 N. 2.

Während der Kreistag beschließendes Organ der Kreisverwaltung ist, hat er seine Beschlüsse nie selbst auszuführen. Das ausführende Organ der Kreiskommunalverwaltung ist vielmehr, soweit nicht für einzelne Kommunalangelegenheiten besondere Kommissionen bestellt werden, lediglich der Kreisausschuß. Derselbe hat demnach

1. die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen, soweit nicht besondere Kommissionen, Kommissarien und Beamte durch Gesetz oder Kreistagsbeschluß damit beauftragt werden;

2. die Kreisangelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze und Beschlüsse des Kreistages, sowie in Gemäßheit des von diesem festzustellenden Kreishaushaltsetats zu verwalten;

3. die Beamten des Kreises zu ernennen und deren Geschäftsgang zu leiten und zu beaufsichtigen (§§ 130, 134 Ö., §§ 87, 91 H., §§ 88, 92 H.-N., §§ 75, 79 W., Rh., §§ 118, 122 Sch.-H.).

Der Landrat als Einzelbeamter ist kein Organ der Kreiskommunalverwaltung. Derselbe tritt innerhalb der letzteren nur in Thätigkeit als Vorsitzender des Kreisausschusses, also als Mitglied der kollegialen Kreisverwaltungsbehörde [4]).

In der Provinz Posen ruht dagegen der Schwerpunkt der Kommunalverwaltung im Landrate. Die Kreisstände haben nur die Aufgabe, die Kreisverwaltung des Landrats in Kommunalangelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen. Sie vertreten die Kreiskorporation in allen den ganzen Kreis betreffenden Kommunalangelegenheiten und haben namens der Korporation verbindende Erklärungen abzugeben. Bei allen Abgaben, Leistungen und Naturaldiensten zu den Kreisbedürfnissen sollen sie zuvor mit ihrem Gutachten gehört werden, auch ist ihnen von allen dazu verwendeten Geldern jährlich Rechnung zu legen und, wo eine ständische Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten stattfindet, haben die Stände das Recht, die Beamten zu wählen. Im übrigen steht die Handhabung der Kreiskommunalverwaltung dem Landrate zu [5]).

Die kommunalen Bedürfnisse des Kreises werden in erster Linie bestritten aus dem Korporationsvermögen desselben. Ueber dieses Grundvermögen steht dem Kreistage die freie Verfügung zu. Doch bedürfen Veräußerungen von Grundstücken und Immobiliarrechten des Kreises der Genehmigung des Bezirksausschusses (§ 176 Ö.,

[4]) Vgl. § 120. [5]) §§ 1—3 der posenschen Kreisordnung.

§ 103 H., § 104 H.-N., § 91 W., Nh., § 139 Sch.-H.). In der Provinz Posen können nach der Verordnung vom 25. März 1841 [6]) die Kreisstände zu gemeinnützigen Einrichtungen und Anlagen im Interesse des gesamten Kreises und zur Beseitigung eines Notstandes über die jährlichen Nutzungen der Kreiskommunalfonds und über die ersparten Revenuen aus den letzten fünf Jahren verfügen. Einer Genehmigung der Regierung bedarf es dabei nur soweit, als deren Mitwirkung zur Ausführung der betreffenden Beschlüsse erforderlich ist.

Zu dem Korporationsvermögen des Kreises sind namentlich zu rechnen die jährlichen Renten, welche die Kreise nach Maßgabe der Dotationsgesetze aus der Staatskasse beziehen. Das Gesetz vom 30. April 1873 betreffend die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände [7]) und das Gesetz vom 8. Juli 1875 betreffend die Ausführung der §§ 5 und 6 des Gesetzes vom 30. April 1873 [8]) haben nämlich den Provinzen und den entsprechenden Kommunalverbänden der Provinz Hessen-Nassau und der hohenzollernschen Lande gewisse jährliche Geldrenten zur Verfügung gestellt, die auf die einzelnen Kreise zur Hälfte nach dem Maßstabe des Flächeninhalts, zur Hälfte nach dem der Bevölkerung verteilt werden und zur Durchführung der neuen Kreisordnungen dienen sollten. Die Verteilung der Renten auf die Kreise ist daher erst erfolgt mit dem Erlasse der neuen Kreisordnungen für die betreffenden Provinzen, während bis zu diesem Zeitpunkte die Provinzen und die in Hessen-Nassau und Hohenzollern an ihre Stelle tretenden Verbände die Renten zinsbar anzulegen oder sonst in gesetzlich zugelassener Weise zu verwenden hatten.

Soweit nun das Grundvermögen des Kreises einschließlich der staatlichen Dotation nicht ausreicht, müssen die Kosten der Kreiskommunalverwaltung durch Steuern aufgebracht werden [9]). Die Grundsätze für das Kommunalsteuerwesen der Kreise sind verschiedene einerseits für die Provinzen mit neuen Kreisordnungen und andererseits für die Provinz Posen.

---

[6]) G.S. 1841, S. 58. [7]) G.S. 1873, S. 187. [8]) G.S. 1875, S. 479.

[9]) Vgl. Friedrichs, Die Kreisabgaben im Geltungsbereiche der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, Berlin 1872; Cirk.Verf. des Min. des Inn. betr. die Verteilung der Kreisabgaben vom 10. Juni 1874 — M.Bl. der inn. Verw. 1874, S. 155 —, beide anwendbar in allen Kreisordnungsprovinzen, da die Bestimmungen über die Kreisbesteuerung in allen neuen Kreisordnungen dieselben sind.

In den Kreisordnungsprovinzen bilden den Maßstab für die Verteilung die von den Kreisangehörigen zu entrichtenden direkten Steuern. Die Kreissteuern werden entweder als Zuschläge zu jenen Staatssteuern oder hinsichtlich der Forensen und juristischen Personen als Zuschläge zu fingierten Steuersätzen aufgebracht. Die Grund-, Gebäude- und die vom Gewerbebetriebe auf dem platten Lande aufkommende Gewerbesteuer der Klasse A I ist hierbei mindestens mit der Hälfte und höchstens mit dem vollen Betrage desjenigen Prozentsatzes heranzuziehen, mit welchem die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer belastet wird. Im übrigen kann die Gewerbesteuer von der Heranziehung ganz frei gelassen, darf aber keinesfalls dazu mit einem höheren Prozentsatze als die Grund- und Gebäudesteuer herangezogen werden. Gänzlich ausgeschlossen ist die Erhebung der Gewerbesteuer vom Hausiergewerbe. Die erste Stufe der Klassensteuer kann von der Heranziehung zu den Kreissteuern ganz freigelassen oder dazu mit einem geringeren Prozentsatze als die übrigen Stufen der Klassensteuer und die klassifizierte Einkommensteuer herangezogen werden (§ 10 Kr.O.). Zulässig ist demnach die Erhebung dreier verschiedener Kreissteuern: a. einer nach der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, b. einer nach der Grund- und Gebäudesteuer, c. einer nach der Gewerbesteuer ausgenommen derjenigen vom Hausiergewerbe bemessenen Abgabe [10]).

Steuerpflichtig sind dem Kreise aber nicht nur seine Angehörigen, d. h. die Personen, welche in dem Kreise ihren Wohnsitz haben. Auch diejenigen physischen und juristischen Personen einschließlich der Kommanditgesellschaften auf Aktien, Aktiengesellschaften und Berggewerkschaften, welche, ohne im Kreise einen Wohnsitz zu haben oder in demselben zu den persönlichen Staatssteuern veranlagt zu sein, in dem Kreise Grundeigentum besitzen, ein stehendes Gewerbe oder Bergbau betreiben, einschließlich der nicht im Kreise wohnenden Gesellschafter einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft sind verpflichtet, zu den Kreisabgaben beizutragen, welche auf den Grundbesitz, das Gewerbe, den Bergbau oder das aus diesen Quellen fließende Einkommen gelegt werden. Bergwerksbesitzer, welche in dem Umfange ihres Bergwerkbetriebes den in der Klasse A I der Gewerbe-

[10]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 3. November 1877, Bd. 3, S. 11 und vom 2. Dezember 1880, Bd. 7, S. 77.

steuer veranlagten Gewerbetreibenden gleichstehen, sind zu den Steuersätzen der Klasse AI einzuschätzen und nach Maßgabe dieser Einschätzung zu den Kreisabgaben heranzuziehen. Der Fiskus unterliegt der Kreisbesteuerung wegen seines als Grundbesitz, Gewerbe- und Bergbaubetrieb fließenden Einkommens nicht, kann dagegen mit der Grund- und Gebäudesteuer um die Hälfte desjenigen Prozentsatzes stärker belastet werden, mit welchem die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer dazu herangezogen wird. Beim Nichtzustandekommen eines giltigen Kreistagsbeschlusses über die Veranlagung tritt diese Belastung auch ohne Beschluß von Rechtswegen ein (§ 14 Kr.O.).

Die Einschätzung der hiernach steuerpflichtigen, nicht im Kreise wohnhaften physischen Personen, der sogenannten Forensen, ferner der Bergwerksbesitzer, der Kommanditgesellschaften auf Aktien, der Aktiengesellschaften und juristischen Personen zu den Kreisabgaben erfolgt, soweit sie zu den, der Verteilung der letzteren zu Grunde gelegten Staatssteuern nicht schon unmittelbar herangezogen sind, durch den Kreisausschuß nach den für die Veranlagung dieser Staatssteuern bestehenden gesetzlichen Vorschriften unter Anwendung des für die Kreisabgaben bestimmten Anteilsverhältnisses (§ 15 Kr.O.). Wegen der Veranlagung der juristischen Personen und Gesellschaften kommen die Grundsätze der §§ 2—11 des sogenannten Kommunalsteuernotgesetzes vom 27. Juli 1885[11]) auch für die Kreise zur Anwendung.

Niemand darf von demselben Einkommen in verschiedenen Kreisen zu den Kreisabgaben herangezogen werden. Das Einkommen, welches einem Abgabenpflichtigen aus seinem außerhalb des Kreises belegenen Grundeigentume oder aus seinem außerhalb des Kreises stattfindenden Gewerbe oder Bergbaubetriebe zufließt, ist daher bei Feststellung des im Kreise zu veranlagenden Einkommens desselben außer Berechnung zu lassen (§ 16 Kr.O.).

Vollständig steuerfrei sind: 1. die dem Staate gehörigen, zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmten Liegenschaften und Gebäude, die königlichen Schlösser und die nach den Grund- und Gebäudesteuergesetzen[12]) von Abgaben befreiten Liegenschaften, 2. bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung die Dienstgrundstücke der Geistlichen, Kirchendiener und Elementarschullehrer, in Hannover und

[11]) Vgl. § 107.

[12]) Vgl. Abt. II den Abschnitt über die Finanzverwaltung.

Hessen-Nassau auch die zu den Wittümern der betreffenden Dienststellen gehörigen Grundstücke. Die unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, deren notwendiges Domizil auch hinsichtlich der Kreisbesteuerung durch das Kommunalsteuernotgesetz aufgehoben ist, können zu den Kreislasten nur nach Maßgabe des Gesetzes vom 11. Juli 1822 beziehungsweise der Verordnung vom 23. September 1867 [13]) und nur soweit herangezogen werden, als ihre Gemeindesteuern nicht bereits das gesetzliche Maximum erreichen (§§ 17, 18 Kr.O.).

Der Kreistag hat sich darüber schlüssig zu machen, nach welchem Maßstabe er die Kreisabgaben erheben will, demnächst das Kreisabgabensoll für die einzelnen Gemeinden und selbstständigen Gutsbezirke im ganzen zu berechnen und denselben zur Unterverteilung auf die einzelnen Steuerpflichtigen nach demselben Maßstabe zur Einziehung sowie zur Abführung an die Kreiskommunalkasse zu überweisen. Den Städten, in den westlichen Provinzen den Gemeinden überhaupt bleibt jedoch die Beschlußnahme darüber, wie ihre Anteile an den Kreisabgaben aufgebracht werden sollen, vorbehalten (§ 11 Kr.O.). Machen die Gemeinden von der Befugnis, einen anderweiten Steuerfuß einzuführen, Gebrauch, so erscheinen als kreisabgabenpflichtig nicht die in der Gemeinde wohnenden Kreisangehörigen, sondern allein die Gemeinde, welche ihrerseits die Kreislasten gleich anderen Gemeindelasten aufzubringen hat. Der Verteilungsmaßstab wird von dem Kreistage ein- für allemal festgestellt und kann alle fünf Jahre einer Revision unterzogen werden. Dabei kann der Kreistag zu den Kreisabgaben für Verkehrsanlagen die Grund- und Gebäudesteuer, sowie die von dem Gewerbebetriebe auf dem platten Lande aufkommende Gewerbesteuer der Klasse A I mit einem höheren Prozentsatze als zu den übrigen Kreisabgaben heranziehen, auch die erste Klassensteuerstufe ganz freilassen oder geringer belasten. Eine Belastung der Kreisangehörigen durch Kreisabgaben über fünfzig Prozent des Gesamtaufkommens der direkten Staatssteuern bedarf jedoch der Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen. Kommt ein giltiger Kreistagsabschluß nicht zu Stande, so werden bis zur Herbeiführung desselben die Kreisabgaben auf die sämtlichen direkten Staatssteuern mit Ausschluß der Hausiergewerbesteuer gleich-

[13]) Vgl. § 107.

mäßig verteilt (§ 12 Kr.O., § 176 Ö., § 103 H., § 104 H.-N., § 91 W., Rh., § 139 Sch.-H.).

Bei Kreiseinrichtungen, die in hervorragendem Maße einzelnen Kreisteilen zu Gute kommen, kann durch Beschluß des Kreistages eine entsprechende Mehrbelastung dieser Kreisteile herbeigeführt werden. Ein dahin gehender Beschluß bedarf jedoch der Bestätigung des Ministers des Innern (§ 13 Kr.O., § 176 Ö., § 103 H., § 104 H.-N., § 91 W., Rh., § 139 Sch.-H.).

Beschwerden und Einsprüche betreffend die Heranziehung oder die Veranlagung zu den Kreisabgaben sind innerhalb einer zweimonatlichen Frist nach erfolgter Bekanntmachung der Abgabebeträge bei dem Kreisausschusse anzubringen. Unzulässig sind jedoch Einsprüche gegen die Höhe von Kreiszuschlägen zu den direkten Staatssteuern, welche sich gegen den Prinzipalsatz der letzteren richten. Der Kreisausschuß hat über die Reklamationen Beschluß zu fassen, wogegen innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse stattfindet. Gegen dessen Entscheidung ist nur die Revision zulässig. Die Verwaltungsgerichte sind hierbei auch in denjenigen Fällen zuständig, in denen nach dem bisherigen Rechte der ordentliche Rechtsweg bezüglich der Steuerforderungen gegeben war. Die Beschwerden, Klagen und Einsprüche haben keine aufschiebende Wirkung (§ 19 Kr.O., § 3 Z.G.).

In der Provinz Posen ist hinsichtlich des Kommunalsteuerwesens der Kreise noch heute entscheidend eine Novelle zur posenschen Kreisordnung, die Verordnung vom 25. März 1841[14]). Dieselbe gestattet die Erhebung von Kommunalsteuern nur für bestimmte Zwecke, nämlich zu gemeinnützigen Einrichtungen und Anlagen im Interesse des gesamten Kreises und zur Beseitigung eines Notstandes, nicht dagegen für andere Zwecke, insbesondere nicht zu Zulagen für das königliche Kreisbeamtenpersonal und zu Zuschüssen zu den Büreaukosten des Landrats. Ueber die Beiträge und Leistungen der Kreiseingesessenen ist ein Beschluß des Kreistages abzufassen, der der Bestätigung durch das Plenum der Regierung bedarf. Der Beschluß soll sich in der Regel auf Beiträge und Leistungen beschränken, welche innerhalb der beiden nächsten Kalenderjahre, von der Bestätigung des Beschlusses an gerechnet, aufgebracht werden. Den einzelnen Steuerpflichtigen bleibt gegenüber den Steuerforderungen des Kreises nur das gewöhn-

[14]) G.S. 1841, S. 58.

liche Reklamationsverfahren wie bei staatlichen Abgaben nach Maßgabe des Gesetzes vom 18. Juni 1840.

Außerordentliche Bedürfnisse können auch durch Anleihen gedeckt werden. Ein dahin gehender Beschluß des Kreistages bedarf aber der Zustimmung des Bezirksausschusses, wenn durch die Anleihe der Kreis mit einem Schuldenbestande belastet oder der bereits vorhandene Schuldenbestand vergrößert werden würde. Die gleiche Bestätigung ist erforderlich zur Uebernahme von Bürgschaften auf den Kreis und zu einer neuen Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung, insofern die aufzubringenden Leistungen über die nächsten fünf Jahre hinaus fortdauern sollen (§ 176 Ö., § 103 H., § 104 H.-N., § 91 W., Rh., § 139 Sch.-H.). In der Provinz Posen ist entscheidend, ob durch den betreffenden Beschluß des Kreistages eine Belastung der Kreisangehörigen über zwei Jahre hinaus stattfindet. Ist dies der Fall, so ist die königliche Genehmigung erforderlich. Insbesondere trifft dies zu bei Aufnahme von Kreisanleihen [15]).

Ueber alle Einnahmen und Ausgaben, welche sich im Voraus bestimmen lassen, entwirft der Kreisausschuß jährlich einen Haushaltsetat, welcher von dem Kreistage festgestellt und demnächst in derselben Weise wie die Kreistagsbeschlüsse veröffentlicht wird. Bei der Vorlage des Haushaltsetats hat der Kreisausschuß dem Kreistage über die Verwaltung und den Stand der Kreiskommunalangelegenheiten Bericht zu erstatten. Abschrift des Etats und des Verwaltungsberichts erhält nach erfolgter Etatsfeststellung die Aufsichtsbehörde. Außeretatsmäßige Ausgaben bedürfen der Genehmigung des Kreistages (§ 127 Ö., § 83 H., § 84 H.-N., § 71 W., Rh., § 114 Sch.-H.). In der Provinz Posen besteht zwar im allgemeinen bei Feststellung des Etats derselbe Rechtszustand, an die Stelle des Kreisausschusses tritt jedoch der Landrat.

Die Kreiskommunalkasse muß an einem bestimmten Tage in jedem Monate regelmäßig und mindestens einmal im Jahre außerordentlich revidiert werden. Die Revisionen werden von dem Vorsitzenden des Kreisausschusses, vorgenommen. Bei den außerordentlichen Revisionen

---

[15]) Vgl. Reskr. des Min. des Inn. vom 14. August 1846 — M.Bl. der inn. Verw. 1846, S. 130 —; Cirk.Reskr. vom 1. November 1879 — a. a. O. 1880, S. 11 —.

ist ein von dem Kreisausschusse zu bestimmendes Mitglied desselben hinzuzuziehen. Ueber etwa sich herausstellende Defekte beschließt der Bezirksausschuß an Stelle der Aufsichtsbehörde nach Maßgabe der Verordnung vom 24. Januar 1844 [16]). Der Beschluß ist endgiltig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Die Jahresrechnung ist von dem Rendanten der Kreiskommunalkasse innerhalb der ersten vier Monate nach Schluß des Rechnungsjahres zu legen und dem Kreisausschusse einzureichen. Letzterer revidiert die Rechnung, überreicht sie mit seinen Erinnerungen und Bemerkungen dem Kreistage zur Prüfung, Feststellung und Entlastung und veröffentlicht demnächst einen Rechnungsauszug. Der Kreistag kann die ihm obliegende Prüfung durch eine besondere Kommission bewirken lassen. Abschrift des Feststellungsbeschlusses erhält sofort der Regierungspräsident (§§ 128, 129 Ö., §§ 84—86 H., §§ 85—87 H.-N., §§ 72—74 W., Rh., §§ 115—117 Sch.-H.). Desgleichen steht in der Provinz Posen nach § 3 der posenschen Kreisordnung dem Kreistage die Rechnungsabnahme zu. Detailliertere Vorschriften über das Kassen- und Rechnungswesen sind jedoch hier nicht gegeben, sondern der Verwaltungspraxis freie Hand gelassen.

Die staatliche Aufsicht wird in den Kreisordnungsprovinzen von dem Regierungspräsidenten, in höherer und letzter Instanz von dem Oberpräsidenten geübt, unbeschadet der in den Gesetzen geordneten Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates. Die Aufsichtsrechte werden entweder auf ergangene Beschwerde oder von Amtswegen gehandhabt. Beschwerden an die Aufsichtsbehörde in Kreisangelegenheiten sind in allen Instanzen innerhalb zwei Wochen anzubringen.

Die Aufsicht erstreckt sich im allgemeinen nur darauf, daß die Kommunalverwaltung nach dem bestehenden Rechte geführt wird, während eine Prüfung der Zweckmäßigkeit der an sich gesetzmäßigen Verwaltungsmaßregeln den Aufsichtsbehörden entzogen ist, sofern nicht in einzelnen Fällen abweichende Bestimmungen bestehen. Die Aufsichtsbehörden haben daher mit den ihnen in den Gesetzen zugewiesenen Mitteln darüber zu wachen, daß die Verwaltung den Vorschriften der Gesetze gemäß geführt und im geordneten Gange erhalten werde. Sie sind zu dem Zwecke befugt, über alle Gegenstände der

[16]) Vgl. § 91.

Verwaltung Auskunft zu erfordern, die Einsendung der Akten, insbesondere auch der Haushaltsetats und der Jahresrechnungen zu verlangen, sowie Geschäfts- und Kassenrevisionen an Ort und Stelle zu veranlassen.

Beschlüsse des Kreistages, der Kreiskommissionen, sowie in Kommunalangelegenheiten gefaßte Beschlüsse des Kreisausschusses, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Landrat entstehenden Falls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde unter Angabe der Gründe mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Landrates steht dem Kreistage, der Kreiskommission oder dem Kreisausschusse innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse zu. In dem Verwaltungsstreitverfahren können sie zur Wahrnehmung ihrer Rechte einen besonderen Vertreter bestellen.

Die Uebernahme der dem Kreise gesetzlich obliegenden Leistungen wird erzwungen durch die Zwangsetatisierung. Unterläßt oder verweigert ein Kreis die ihm gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt der Regierungspräsident unter Angabe der Gründe die Eintragung in den Etat, beziehungsweise die Feststellung der außerordentlichen Ausgaben. Gegen die Verfügung des Regierungspräsidenten steht dem Kreistage innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte zu. Zur Ausführung der Rechte des Kreises kann der Kreistag einen besonderen Vertreter bestellen.

Die staatliche Aufsicht wird weiter geltend gemacht durch die in bestimmten Fällen erforderliche Genehmigung oder Bestätigung der Beschlüsse der kommunalen Körperschaften entweder durch den Staat selbst oder durch staatliche Organe. Wann diese höhere Genehmigung einzutreten hat, ist bereits oben bei Erörterung der einzelnen Arten kommunaler Beschlüsse hervorgehoben worden. Abweichend von der sonstigen Gestaltung des staatlichen Aufsichtsrechtes hat, soweit die Genehmigung erfordert wird, der zur Erteilung derselben Berufene nicht nur deren Legalität, sondern auch die Zweckmäßigkeit zu prüfen, bevor er seine Entschließung faßt.

Endlich kommt als außerordentliche Aufsichtsbefugnis noch in Betracht die Auflösung des Kreistages. Auf den Antrag des Staatsministeriums kann ein Kreistag durch königliche Verordnung aufgelöst

werden. Die anzuordnenden Neuwahlen müssen binnen sechs Monaten vom Tage der Auflösung an erfolgen. Im Falle der Auflösung eines Kreistages bleiben die von demselben gewählten Mitglieder des Kreisausschusses und der Kreiskommissionen so lange in Wirksamkeit, bis der neu gebildete Kreistag die erforderlichen Neuwahlen vollzogen hat (§§ 176—180 Ö., §§ 103—108 H., §§ 104—109 H.-N., §§ 91—96 W., Rh., §§ 139—144 Sch.-H., § 4 Z.G.)[17]).

In der Provinz Posen ergiebt sich eine durchaus abweichende Gestaltung des staatlichen Aufsichtsrechtes aus der unselbstständigen Stellung des Kreistages. Da dessen Beschlüsse entweder einer höheren Bestätigung zu ihrer Wirksamkeit bedürfen, oder gar bloß die Natur von Gutachten haben, so kann von einer innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängigen Kommunalverwaltung nicht die Rede sein. Die Aufsichtsbehörden, in erster Instanz die Regierung, in höherer Instanz der Oberpräsident und der Minister des Innern, haben die Befugnis, die kommunalen Beschlüsse sowohl von dem Gesichtspunkte der Gesetzmäßigkeit wie von dem der Zweckmäßigkeit zu prüfen. Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung des Kreises unterscheidet sich daher in nichts von der der übergeordneten Behörde über die untergeordnete nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung. Unter diesen Umständen erscheint es begreiflich, wie sowohl die posensche Kreisordnung als auch die später zu derselben ergangenen Novellen das staatliche Aufsichtsrecht vollständig mit Stillschweigen übergehen konnten. Es ergiebt sich eben von selbst aus der Machtlosigkeit der kommunalen Organe. Was insbesondere die Bestätigung der Kreistagsbeschlüsse betrifft, so sind dieselben nach § 19 der posenschen Kreisordnung ohne Ausnahme von dem Landrate zur Kenntnis der vorgesetzten Regierung zu bringen. Zu Beschlüssen, durch welche neue Verwaltungsnormen festgesetzt und den Kreiseingesessenen neue Verbindlichkeiten auferlegt werden, ist aber die Bestätigung der Regierung besonders einzuholen, und bis zu deren Eingang mit der Ausführung Anstand zu nehmen.

§ 122. Die allgemeine Landesverwaltung des Kreises.

Die Organe der Kreiskorporation werden auf dem Gebiete der inneren Verwaltung in umfassendem Maße vom Staate zur Führung

[17]) Wegen des Kreises Herzogtum Lauenburg vgl. § 119 N. 2.

der allgemeinen Landesverwaltung herangezogen, der Kreistag allerdings nur mittelbar, indem er die Mitglieder gewisser Kommissionen zur Verwaltung staatlicher Angelegenheiten zu wählen hat, die beiden anderen Organe der Kreisverwaltung, der Landrat und der Kreisausschuß dagegen unmittelbar. Die Landräte sind das allgemein zuständige Organ für die innere Verwaltung des Kreises. Die Art und Weise der Handhabung derselben richtet sich nach den besonderen in dieser Beziehung bestehenden Rechtsnormen, auf welche bei den Einzelgebieten der Verwaltung zurückzukommen ist.

Insbesondere ist der Landrat, in einzelnen Fällen unter Mitwirkung des Kreisausschusses, die Aufsichtsbehörde für die Kommunalverwaltung der Einzelgemeinden und Samtgemeinden des flachen Landes [1]), wogegen den Kreisbehörden irgend welche Aufsichtsbefugnisse über die städtische Kommunalverwaltung nicht zustehen.

Weiterhin hat der Landrat die allgemeine Landesverwaltung, soweit dieselbe den kommunalen Organen der ländlichen Gemeinden und der zum Kreise gehörigen Städte übertragen ist, zu kontrollieren. Eine Beschränkung findet hinsichtlich der städtischen Polizeiverwaltung allerdings insofern statt, als für Städte von mehr als 10 000 Einwohnern, in der Provinz Hannover dagegen für alle Städte mit Ausnahme einiger speziell genannter [2]) die Aufsichts- und Beschwerdeinstanz nicht der Landrat, sondern der Regierungspräsident bildet.

In der Provinz Hannover und im Landkreise Frankfurt a. M. ist dagegen die Handhabung der Ortspolizeiverwaltung des flachen Landes dem Landrate unmittelbar übertragen, während die Gemeindebehörden nur als seine Hilfsorgane in Thätigkeit zu treten haben (§ 24 H., § 30 H.-N.). In Hannover kann jedoch der Minister des Innern die örtliche Polizeiverwaltung für ostfriesische Inseln, für das Jadegebiet, sowie für Teile der Kreise Ilfeld, Bleckede, Geestemünde, Osterholz und Grafschaft Bentheim besonderen Staatsbeamten als Hilfsbeamten des Landrates übertragen. Die Gemeinde- und Gutsvorsteher der betreffenden Distrikte sind in diesem Falle verbunden,

[1]) Vgl. im einzelnen hinsichtlich der Gestaltung des von den Kreisorganen zu übenden Aufsichtsrechtes über die Landgemeinden Kap. III.

[2]) Wunstorf, Eldagsen, Neustadt a. R., Münder, Pattensen, Bodenwerder, Moringen, Burgdorf, Gifhorn, Winsen a. d. L., Lüchow, Dannenberg, Otterndorf, Quakenbrück, Melle, Esens, sowie die Gemeinden, welche nach Inkrafttreten der Kreisordnung zur städtischen Verfassung übergehen. Vgl. § 27 H.

den amtlichen Anweisungen und Aufträgen des Hilfsbeamten Folge zu leisten, und können hierzu unter Anwendung der den Ortspolizeibehörden zustehenden Zwangsmittel mit Ausnahme der Haftstrafe genötigt werden. Ein Ordnungsstrafrecht gegen die Gemeinde- und Gutsvorsteher, sowie die Befugnis zum Erlasse ortspolizeilicher Vorschriften steht dem Hilfsbeamten nicht zu. Auch verbleibt dem Landrate die Befugnis, in dem Distrikte des Hilfsbeamten als Ortspolizeibehörde unmittelbar einzuschreiten (§ 30 H.)[3]. In dem Landkreise Frankfurt a. M. ist der vom Minister des Innern ernannte Stellvertreter des Polizeipräsidenten zur Vertretung desselben in allen Zweigen der Verwaltung befugt.

Neben dem Landrate erscheint der Kreisausschuß zur Wahrnehmung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung, welche ihm übertragen werden, vorzüglich berufen. Der Kreisausschuß fungiert hierbei entweder als Verwaltungsbeschlußbehörde oder als Verwaltungsgericht und hat, je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, ein verschiedenes Verfahren zu beobachten. Die Einzelheiten sind jedoch der Darstellung des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens und des Verwaltungsprozesses zu überlassen.

Der Kreis mit seinen Organen, Landrat und Kreisausschuß, bildet aber nicht nur für die innere Verwaltung im engeren Sinne, die sich vorzugsweise in der polizeilichen Thätigkeit verkörpert, einen Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung. Auch für andere Verwaltungszweige, namentlich auf militärischem Gebiete und bei der Verwaltung der direkten Steuern werden fortgesetzt die Organe des Kreises herangezogen. Auch in dieser Beziehung ist lediglich auf die Darstellung der Einzelgebiete der Verwaltung, insbesondere die Behördenorganisation für dieselben, zu verweisen.

§ 123. Die Oberamtsbezirke in Hohenzollern.

Das einzige Gebiet, in dem die für die preußische Verwaltungsorganisation in jeder Hinsicht charakteristische Kreisverfassung nicht zur Einführung gelangt ist, sind die hohenzollernschen Lande. Bei der Kleinheit des Gebietes und der Entfernung desselben von den übrigen Landesteilen erschien die Herstellung einer übereinstimmenden

[3]) Vgl. Reskr. des Min. des Inn. vom 17. Januar 1885.

Verwaltungsorganisation nicht als dringendes Bedürfnis. Die hohenzollernschen Lande zerfallen in Oberamtsbezirke, welche an Umfang ungefähr den kleineren preußischen Kreisen entsprechen. Die Organisation der Oberamtsbezirke weicht aber in ihren Grundlagen wie in den Einzelheiten von der der Kreise erheblich ab, da in dieser Beziehung im wesentlichen an den vor der Vereinigung der hohenzollernschen Lande mit Preußen bestehenden Rechtszustand angeknüpft worden ist.

Die Verordnung vom 7. Januar 1852 [1]) ordnete die Einteilung des Gebietes in zwei Oberamtsbezirke, die vom 18. Januar 1854 [2]) in deren sieben an, die jedoch später wieder bis auf vier im Verwaltungswege vermindert wurden. An der Spitze jedes Oberamtsbezirkes sollte nach der Verordnung vom 7. Januar 1852 ein vom Könige ernannter Oberamtmann stehen. Derselbe war berufen, der Regierung als Organ zur Vollziehung ihrer Anordnungen zu dienen, soweit dazu nicht besondere Behörden bestanden, insbesondere aber die Befugnisse der früheren Oberämter, das bisher von den Forstämtern geübte Aufsichtsrecht über die Kommunal- und Stiftungswaldungen und die in den anderen Landesteilen den Landräten obliegenden Funktionen wahrzunehmen, soweit nach den in den hohenzollernschen Landen eingeführten Gesetzen, Verordnungen und Einrichtungen der übrigen Teile der Monarchie die Mitwirkung des Landrates erfordert wird.

Die Oberamtsverfassung der hohenzollernschen Lande hat jedoch bald nach Erlaß der Kreisordnung für die östlichen Provinzen eine vollständige Neugestaltung erfahren durch die hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873 [3]). In ihren Bestimmungen über die Verfassung der Oberamtsbezirke schließt sich dieselbe fast durchweg an die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 für die östlichen Provinzen an. Der Unterschied besteht im wesentlichen nur darin, daß erstens die Bezeichnungen Kreis, Kreistag, Kreisausschuß, Landrat durch die in den hohenzollernschen Landen eingebürgerten Oberamtsbezirk, Amtsversammlung, Amtsausschuß und Oberamtmann ersetzt, und die im übrigen Staatsgebiete bestehende Zusammensetzung der repräsentativen Körperschaft nach den drei Besitzmassen in etwas abweichender Form gestaltet ist.

Die hohenzollernschen Lande zerfallen in die vier Oberamtsbezirke Sigmaringen, Hechingen, Gammertingen und Haigerloch. Die Be-

[1]) G.S. 1852. S. 35. [2]) G.S. 1854, S. 47. [3]) G.S. 1873, S. 145.

stimmungen über die Grundlagen des Amtsverbandes, also über Veränderungen der Bezirksgrenzen, die Bezirksangehörigen, deren Rechte und Pflichten entsprechen wörtlich denjenigen, welche durch die neuen Kreisordnungen hinsichtlich der Kreise gegeben sind [4]). Nur das Ausscheiden einer Stadt aus dem Oberamtsbezirke bei Erreichung einer gewissen Einwohnerzahl ist nicht vorgesehen, wie es überhaupt in den hohenzollernschen Landen keine außerhalb des Amtsverbandes stehende Stadt giebt.

An die Stelle des Kreistages tritt die Amtsversammlung, deren Mitgliederzahl je nach der Zahl der Einwohner des Oberamtsbezirkes verschieden gesetzlich normiert ist. In jedem Oberamtsbezirke ist der Fürst von Hohenzollern wegen seines Domänenbesitzes Mitglied der Amtsversammlung kraft Gesetzes und kann sich in derselben durch ein zur Teilnahme an der Amtsversammlung qualifiziertes Mitglied seines Hauses oder einen seiner Beamten vertreten lassen [5]). Im übrigen werden die zu wählenden Mitglieder auf die einzelnen Gemeinden und, wo auf eine Gemeinde nicht ein Mitglied kommt, nach Wahlbezirken auf Vorschlag des Amtsausschusses durch die Amtsversammlung verteilt. Gegen diesen Beschluß, der in gehöriger Form bekannt zu machen ist, findet binnen vier Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß statt. Der Verteilungsmaßstab bleibt das erste Mal drei Jahre, später auf je zwölf Jahre bestehen und wird nach Ablauf dieser Zeit durch den Amtsausschuß einer Revision unterzogen, während die Beschlußfassung der Amtsversammlung vorbehalten bleibt [6]).

Die Wahl erfolgt nicht nach Besitzmassen, sondern durchweg in den einzelnen Gemeinden und zwar in den Gemeinden, die wenigstens einen Abgeordneten zu wählen haben, durch die Wahlberechtigten unmittelbar, in den zusammengesetzten Wahlbezirken mittelbar, indem die Wahlberechtigten je nach dem Umfange der Gemeinde Wahlmänner, denen die Wahl der Abgeordneten obliegt, zu bestellen haben. Wahlberechtigt sind diejenigen Angehörigen des Oberamtsbezirks, welche 1. Angehörige des deutschen Reiches und selbstständig, d. h. 21 Jahre alt und in der Verfügung über ihr Vermögen nicht durch gerichtliche Anordnung beschränkt sind; 2. sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden; 3. in dem letzten Jahre keine Armenunterstützung

[4]) Vgl. § 119, Amts- und Landesordnung §§ 1—6.
[5]) A. a. O. §§ 12, 13. [6]) A. a. O. §§ 15, 16.

bezogen und 4. während desselben eine direkte Staatssteuer bezahlt haben. Die Wahlberechtigung erlischt mit dem Wegfalle eines dieser Erfordernisse, sie ruht während der Dauer einer gerichtlichen Untersuchung, die den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte nach sich ziehen kann, und wenn die gerichtliche Haft verfügt ist. Die Bewohner abgesonderter Hofgüter sind in die Wahlliste der Gemeinde aufzunehmen, deren Vorsteher die Polizei über sie ausübt. Die Wahlliste ist in der Gemeinde acht Tage auszulegen, und es sind während dieser Zeit Einwendungen über die Richtigkeit der Liste statthaft, über welche der Gemeinderat in weiteren acht Tagen beschließt, vorbehaltlich der Berufung an den Bezirksausschuß binnen acht Tagen. Die Wahlperiode beträgt sechs Jahre, während alle drei Jahre die Hälfte der Gewählten ausscheidet. Die regelmäßigen Ersatzwahlen finden alle drei Jahre im November statt, außerdem Ersatzwahlen, so oft es erforderlich ist. Die Amtsversammlung kann die stattgehabten Wahlen beanstanden, in welchem Falle die Entscheidung dem Bezirksausschusse zusteht [7]).

Der äußere Geschäftsgang der Amtsversammlung, deren Vorsitzender der Oberamtmann ist, entspricht vollständig dem des Kreistages [8]).

Das ausführende Organ der Amtsverwaltung ist der Amtsausschuß, der sich aus dem Oberamtmann als Vorsitzenden und vier von der Amtsversammlung auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden (alle drei Jahre die Hälfte) aus der Zahl der Amtsangehörigen gewählten Mitgliedern zusammensetzt, die ihres Amtes während der

---

[7]) A. a. O. §§ 17—24.

[8]) Vgl. § 119. Amts- und Landesordnung §§ 28 — 36. Dieselben haben zum Gegenstande: § 28. Vorsitz des Oberamtmanns, Form der Einladungen und Zahl der jährlichen Sitzungen; § 29. Ausarbeitung eines Planes durch den Amtsausschuß bei der Mehr- oder Minderbelastung einzelner Bezirksteile und der Beschließung über gesetzlich nicht notwendige Ausgaben; § 30. Oeffentlichkeit der Sitzungen; § 31. Beschlußfähigkeit; § 32. Ausschließung von der Abstimmung wegen kollidierenden Interesses; § 33. Teilnahme der Mitglieder des Amtsausschusses mit beratender Stimme; § 34. Notwendigkeit der Stimmenmehrheit zu den Beschlüssen, der Zwiedrittelmehrheit zu Beschlüssen über gesetzlich nicht notwendige Belastungen des Bezirks und Veräußerungen; § 35. Protokollführung; § 36. Petitionen und Eingaben namens der Amtsversammlung. Die Uebereinstimmung dieser §§ mit den entsprechenden der Kreisordnungen ist eine fast wörtliche.

Amtsperiode nur durch den Bezirksausschuß enthoben werden können. Der Oberamtmann hat die Leitung der Geschäfte des Amtsausschusses, die laufende Verwaltung und die Vertretung nach außen. Der Amtsausschuß ist beschlußfähig, wenn drei Mitglieder einschließlich des Oberamtmanns anwesend sind, und faßt seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit [9]).

Außerdem können besondere Amtskommissionen bestellt werden, an denen der Oberamtmann mit vollem Stimmrechte teilzunehmen befugt ist [10]).

Die Stellung des Oberamtmanns entspricht vollständig der des Landrats sowohl auf dem Gebiete der kommunalen wie der allgemeinen Landesverwaltung. Doch besteht ein Vorschlagsrecht der Amtsversammlung für die Stelle des Oberamtmanns nicht, und es erübrigten sich daher auch Bestimmungen darüber, welche Personen für die Besetzung des Amtes geeignet sind. Besondere Vertreter des Oberamtmanns nach der Art der Kreisdeputierten giebt es in den Hohenzollernschen Landen nicht. Die Vertretung erfolgt daher entweder durch einen besonderen Vertreter oder bei kürzeren Behinderungsfällen durch den Oberamtssekretär. Nur im Vorsitze der Amtsversammlung und des Amtsausschusses kann der Oberamtmann durch den Oberamtssekretär nicht vertreten werden, hier greift die Vertretung durch einen benachbarten Oberamtmann Platz [11]).

Bei der Verwaltung der Kommunalangelegenheiten entspricht die Zuständigkeit der Amtsversammlung vollständig der des Kreistages, die Zuständigkeit des Amtsausschusses der des Kreisausschusses, auch ist in denselben Fällen eine höhere Genehmigung der Beschlüsse notwendig, in denen die des Kreistages eine solche bedürfen [12]).

Die Bedürfnisse der Kommunalverwaltung des Oberamtsbezirks werden, soweit das Korporationsvermögen nicht ausreicht, durch Steuern der Amtsangehörigen und der in dem Oberamte Grundeigentum besitzenden oder Gewerbe treibenden Forensen, juristischen Personen

---

[9]) Amts- und Landesordnung §§ 40, 41, 42, 44—46. Wegen des Geschäftsganges des Amtsausschusses vgl. das Regulativ vom 28. Februar 1884 — Amtsblatt der Regierung zu Sigmaringen 1884, S. 80.

[10]) Amts- und Landesordnung § 48.

[11]) A. a. O. §§ 28, 44.

[12]) A. a. O. §§ 25, 26, 43, 80 analog der östlichen Kreisordnung §§ 115, 116, 134, 176.

und Gesellschaften aufgebracht. Den Verteilungsmaßstab bilden die direkten Staatssteuern mit Ausnahme der Hausier- und Hundesteuer. Kapital- und Dienstertragsteuern sind dabei halb so hoch wie Grund-, Gebäude-, Gefäll- und Gewerbesteuern in Ansatz zu bringen. Die Steuern werden auf die einzelnen Gemeinden verteilt, von diesen erhoben und zur Amtskasse abgeführt. Steuerreklamationen sind im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden [13]). Das Etats- und Kassenwesen ist entsprechend dem der Kreise gestaltet [14]).

Die Staatsaufsicht über die Kommunalverwaltung der Oberamtsbezirke, welche durch den Regierungspräsidenten und in höherer Instanz durch den Minister des Innern gehandhabt wird, vollzieht sich außer durch die in gewissen Fällen erforderliche höhere Genehmigung der kommunalen Beschlüsse durch das vom Oberamtmann eventuell auf höhere Anweisung auszuübende Beanstandungsrecht und durch die Zwangsetatisierung seitens des Regierungspräsidenten, die sich nach denselben Rechtsgrundsätzen wie in den anderen Landesteilen bestimmen. Außerdem ist die Auflösung einer Amtsversammlung durch königliche Verordnung auf Antrag des Staatsministeriums zulässig [15]).

Für die allgemeine Landesverwaltung werden die Organe des Amtsverbandes, namentlich der Oberamtmann und der Amtsausschuß, in demselben Umfange herangezogen wie die Organe der Kreise.

Kap. V. Die Bezirksverwaltung*).

§ 124. Die frühere Organisation der Bezirksverwaltung [1]).

Die heutigen preußischen Regierungsbezirke sind unmittelbar hervorgegangen aus den Kammerdepartements, in welche der preußische Staat des 18. Jahrhunderts zerfiel, d. h. den Bezirken der 1723

[13]) A. a. O., §§ 7, 8, 10 [14]) A. a. O. §§ 37—39. [15]) A. a. O. §§ 82—85.

*) Vgl. v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 3, S. 186 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (2. A.) Bd. 1, S. 255 ff.; v. Stengel, Die Organisation der preuß. Verwaltung S. 326 ff., 411 ff. Der beste Kommentar des Landesverwaltungsgesetzes und des Zuständigkeitsgesetzes findet sich bei v. Brauchitsch, Die neuen preuß. Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Stadt und Braunbehrens, Bd. 1 (10 Aufl.), Berlin 1889.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 267 ff., Bd. 2, S. 39 ff., 171 ff., 901 ff., Bd. 3, S. 72 ff.; E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg S. 30 ff., 215 ff.

von Friedrich Wilhelm I begründeten Kriegs- und Domänenkammern. Die zahlreichen, bisher selbstständigen Territorien, aus denen seit der Zeit des großen Kurfürsten allmählich der preußische Staat zusammenwuchs, hatten im 17. Jahrhundert ihre besonderen, vielfach mit den Landesgerichtshöfen identischen obersten Verwaltungsbehörden, meist Kanzleien oder Regierungen genannt, an deren Stelle für die Kurmark der Geheime Rat unmittelbar trat.

Schon seit der Mitte des 17. Jahrhunderts werden für die Verwaltung der Domänen und Regalien nach märkischem Muster in allen Territorien besondere kollegiale Verwaltungsbehörden, Amtskammern, organisiert, die anfangs noch unter der Regierung des betreffenden Territoriums, später unter der Centraldomänenverwaltung zu Berlin unmittelbar standen. In den letzten Jahrzehnten des Jahrhunderts traten hierzu Kommissariate oder Kriegskammern, ebenfalls für je eines der bisherigen Territorien, zur Verwaltung der Militärintendanturangelegenheiten und des fast ausschließlich für Militärzwecke bestimmten Steuerwesens. Nur in einigen Landesteilen, wie Preußen und Magdeburg, bleibt die Steuerverwaltung noch den bisherigen, unter ständischem Einflusse stehenden Behörden, bis unter Friedrich Wilhelm I auch hier die Kommissariate die Steuerverwaltung übernahmen. In jahrzehntelangem Kampfe mit den Landesregierungen reißen nun die Kommissariate, indem sie als notwendigen Bestandteil der Steuerverwaltung auch die Sorge für die Steuerfähigkeit der Unterthanen in Anspruch nehmen, einen Zweig der inneren Verwaltung nach dem andern, insbesondere die ganze Polizei an sich, so daß sich die Regierungen abgesehen von den ihnen als obersten Gerichtshöfen zustehenden Funktionen schließlich auf die Verwaltung der Lehns-, Hoheits- und Gnadensachen beschränkt sehen.

In dem ersten Jahrzehnt der Regierung Friedrich Wilhelms I hat sich also das Ergebnis herausgestellt, daß die innere Landesverwaltung jedes Gebietes von zwei verschiedenen Behörden gehandhabt wird, der Amtskammer, welcher die Verwaltung der Domänen und Regalien und die Landespolizei in den Domänenbezirken obliegt, und dem Kommissariate, welches das Steuerwesen und die Landespolizei, sowie die Aufsicht über die städtische Verwaltung versieht. Die Bezirke der Amtskammern und Kommissariate stimmen zwar mit einander überein und schließen sich auch im allgemeinen an die bisherigen Territorien, aus denen der Staat entstanden war, an. Schon zeigen sich

aber die Versuche einer Verwaltungseinteilung ohne Rücksicht auf die alten Territorien, indem die kleineren westfälischen Gebiete Minden, Ravensberg, Tecklenburg und Lingen 1719 unter einem Kommissariate vereinigt, und umgekehrt 1723 für den östlichen Teil Ostpreußens, das sogenannte Lithauen, eine besondere Amtskammerdeputation gebildet wurde.

Die fortgesetzten Kompetenzkonflikte zwischen den Amtskammern und den Kommissariaten, in denen ganz verschiedene Richtungen des berufsmäßigen Beamtentums zum Ausdrucke gelangten [2]), führten aber schon 1723 zur Verschmelzung beider Arten mit einander streitender Behörden zu einer einzigen Provinzialbehörde der inneren Verwaltung, der Kriegs- und Domänenkammer. Jede Kriegs- und Domänenkammer war kollegialisch organisiert unter einem Präsidenten und einem oder mehreren Direktoren. Aufgabe derselben ist es, die eingehenden Sachen zu eröffnen und den betreffenden Referenten zuzuschreiben. Ueber alle Sachen war jedoch nach kollegialer Beratung ein Beschluß von der gesamten Kammer zu fassen. Nur die Kontrolle der Lokalverwaltung an Ort und Stelle erfolgte durch Deputierte des Kollegiums. Die Zuständigkeit der Kammern umfaßte die gesamte innere Landesverwaltung mit Ausnahme der den Landesgerichten, welche die nunmehr ganz unzutreffende Bezeichnung Regierungen führten, verbliebenen Lehns-, Hoheits- und Gnadensachen.

Die Kammern haben aber nicht nur das Verwaltungsdezernat, sondern auch eine umfassende Gerichtsbarkeit in allen denjenigen Sachen, bei denen das öffentliche Interesse in Frage kam. Schon die Vorgänger der Kriegs- und Domänenkammern, die Kommissariate, hatten eine Gerichtsbarkeit in fiskalischen Angelegenheiten für sich in Anspruch genommen, da die vielfach unter ständischem Einflusse stehenden Gerichte keine Garantie dafür zu bieten schienen, daß ihre Rechtsprechung den notwendigen Forderungen des neu begründeten absoluten Militärstaates gerecht wurde. Die allgemeinen Ordnungen wegen Verbesserung des Justizwesens vom 21. Juni 1713 [3]) und vom 25. April 1715 [4]) hatten diesen in den letzten Jahrzehnten ausgebildeten Rechtszustand anerkannt und durch kasuistisches Herausgreifen einzelner Fälle,

---

[2]) Vgl. § 5.

[3]) Mylius, C. C. M. II, 1 Nr. 131.

[4]) A. a. O. Nr. 139.

die vom Gesetzgeber entschieden wurden, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden zu mindern gesucht. Die Kriegs- und Domänenkammern als Rechtsnachfolger der Amtskammern und Kommissariate überkamen nunmehr die Entscheidung aller Rechtsstreitigkeiten, in denen ein fiskalisches oder polizeiliches Interesse in Frage kam, und die durch die bisherigen Verordnungen der Entscheidung der ordentlichen Gerichte entzogen waren. In diesen Sachen fungiert die Kriegs- und Domänenkammer nicht als Verwaltungsbehörde, sondern als ein Verwaltungsgerichtshof, indem sie nach den Regeln des gewöhnlichen Civilprozesses ein Urteil fällt und zur Vollstreckung bringt.

Diese von Friedrich Wilhelm I gelegten Grundlagen der preußischen Bezirksverwaltung sind unter den folgenden Regierungen bis zum Jahre 1808 im wesentlichen unberührt geblieben. Nur in untergeordneten Punkten fanden Veränderungen statt. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden erfuhr eine neue Regelung durch das Ressortreglement vom 19. Juni 1749 [5]). Im Gegensatze zu der bisherigen kasuistischen Methode wird hier ein klares logisches Prinzip an die Spitze gestellt, und die Entscheidung der Gerichte für die rein im privaten Interesse liegenden Streitigkeiten, dagegen die der Kriegs- und Domänenkammern für die streitigen Rechte verlangt, bei denen wie z. B. in fiskalischen Sachen das öffentliche Interesse ins Spiel kam.

Die Vereinigung aller Geschäfte der inneren Verwaltung in den Kriegs- und Domänenkammern, die Notwendigkeit, über fast alle eingehenden Sachen kollegialisch zu beraten und zu beschließen und die höhere Entscheidung einzuholen, machte jedoch den Geschäftsgang zu einem immer mehr schleppenden und beförderte eine Vielschreiberei, unter der die Promptheit und Energie der Verwaltung leiden mußte. An eine Dezentralisation, welche den Einfluß der Centralverwaltung und des Königs, oder an eine Lockerung des Kollegialitätsprinzipes, welche die Unparteilichkeit der Verwaltung geschwächt haben würde, glaubte man nicht denken zu dürfen. Es blieb daher zur Entlastung der Kriegs- und Domänenkammer nichts anderes übrig als die Uebertragung einzelner Verwaltungszweige auf besondere Behörden. Seit 1766 ging mit Einführung der Regie in den Landesteilen diesseit der

[5]) Mylius, C. C. M. Contin. IV, Nr. 66.

Weser die Verwaltung der Accise- und Zollsachen auf besondere Accise- und Zolldirektionen, seit 1782 die Gerichtsbarkeit der Kammern auf besondere Kammerjustizdeputationen über. Auf diesem Wege schritt man nach dem Tode Friedrichs des Großen weiter fort, und 1798 erfolgte für den größten Teil des Staatsgebietes die Bildung einer besonderen Immediaten Forst- und Baukommission zur Verwaltung der Forstangelegenheiten und der Domänenbausachen in jedem Kammerdepartement. Die Vorteile, die man sich von den neuen Einrichtungen versprochen, blieben aber aus. Eng zusammengehörige Verwaltungszweige, wie Domänenverwaltung und Domänenbausachen, waren auseinander gerissen und auf verschiedene Behörden verteilt. Die Uebelstände der bisherigen Verwaltung waren aber nach wie vor dieselben.

In dem letzten Jahrzehnt vor 1808 vollzieht sich daher in einer Provinz nach der anderen eine Reform, welche als die Grundlage derjenigen von 1808 bisher noch keine hinreichende Würdigung gefunden hat. Es ergehen neue, im wesentlichen übereinstimmende Ressortreglements für Neuostpreußen am 3. März 1797 [6]), für Franken am 10. Dezember 1798 [7]), für die Entschädigungslande (Departements Münster und Heiligenstadt) am 2. April 1803 [8]) und endlich für Ostpreußen am 21. Juni 1804 [9]). Die Bedeutung dieser neuen Ressortreglements, deren allmähliche Ausdehnung auf das ganze Staatsgebiet beabsichtigt war, besteht in der im wesentlichen noch heute maßgebenden Geschäftsverteilung zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden. Inbetreff der Zulässigkeit des Rechtsweges überhaupt wird verwiesen auf die Bestimmungen des A. L.-R. (Einl. §§ 70—72, 80, I, 11 §§ 4—11, II, 13 §§ 5—15, II, 14 §§ 78—84). Dieselben sind aber gleichzeitig entscheidend für die Ressortabgrenzung zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden. Die bisherige Gerichtsbarkeit der Kriegs- und Domänenkammern, beziehungsweise der Kammerjustizdeputationen hört also auf und geht auf die ordentlichen Gerichte über. Diese verlieren andererseits die ihnen bisher noch zustehenden Verwaltungsangelegenheiten, wie Grenz-, Hoheits- und Abschoßsachen, mit alleiniger Ausnahme der Lehnssachen und der Justizverwaltung an die ordentlichen Gerichte. Damit ist eine zweckmäßige, auf festen gesetzlichen Grund-

---

[6]) N. C. C. X, 2 Nr. 18. [7]) A. a. O. 3 Nr. 91. [8]) A. a. O. XI, 3 Nr. 16.
[9]) A. a. O. 4 Nr. 31.

lagen beruhende Ressortabgrenzung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden geschaffen, die für die Reformgesetzgebung des Jahres 1808 unmittelbar verwertet werden konnte. In den Kriegs- und Domänenkammern wird nun aber die ganze innere Verwaltung einschließlich derjenigen der geistlichen Angelegenheiten unter Aufhebung aller sonstigen Provinzialverwaltungsbehörden vereinigt. Die hieraus erwachsende Aufgabe, den schleppenden Geschäftsgang der Kammern durch eine zweckmäßigere Organisation derselben und eine größere Dezentralisation zu beseitigen, hat dagegen die Gesetzgebung der Jahre 1798 bis 1804 nicht gelöst, sondern voll und ganz der Stein'schen Reform überlassen.

Nach dem Tilsiter Frieden ergab sich die Notwendigkeit einer Reform der bisherigen Bezirksverwaltung aus zwei Gründen. Von den Provinzen mit reorganisierter Verwaltung war allein Ostpreußen im Besitze des Staates verblieben, in den anderen Landesteilen bestand die ältere Organisation auf Grund des Ressortreglements von 1749 fort. Ein einheitliches Verwaltungssystem für alle Landesteile war aber ein unabweisbares Bedürfnis. Außerdem hatten sich aber infolge ihrer Schwerfälligkeit die Kriegs- und Domänenkammern als durchaus leistungsunfähig gegenüber den durch den Krieg gesteigerten Aufgaben der Verwaltung erwiesen.

Die notwendig gewordene Reform erfolgt durch die noch unter Steins Einflusse zustande gekommene Verordnung vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden [10]). Dieselbe übernimmt in jeder Beziehung die Grundsätze der früheren Schrötter'schen Reform, insbesondere die neue Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden und die Vereinigung der gesamten inneren Verwaltung in einer Behörde, und dehnt diese Grundsätze auf das ganze damalige Staatsgebiet aus. Nur erhalten die Bezirksbehörden eine zweckmäßigere, ihrer gegenwärtigen Thätigkeit entsprechende Benennung, nämlich die bisher meist als Regierungen bezeichneten Landesjustizkollegien die von Oberlandesgerichten, die Kriegs- und Domänenkammern dagegen die von Regierungen. Die Reform wird aber weiter geführt und zwar, da die beabsichtigte Heranziehung des Laienelements zur Verwaltung nicht ins Leben trat, nach der verwaltungstechnischen Seite

[10]) A. a. O. XII, 2 Nr. 63.

hin. Es wird die bisherige Schwerfälligkeit der Verwaltung beseitigt. Die Kollegialverfassung der Regierungen, welche die reifliche Erwägung der Verwaltungsmaßregeln und die Unparteilichkeit der Verwaltung sicherte, konnte man sich allerdings nicht entschließen preiszugeben. Dagegen werden die Schattenseiten des bisherigen Systems gemildert durch zwei Maßregeln. Zunächst findet eine umfassende Dezentralisation der Verwaltung statt, indem die Regierungen in zahlreichen Angelegenheiten selbstständig eine Entscheidung treffen, ohne vorher bei der Centralbehörde anfragen zu müssen. Weiterhin sollen die Regierungen nicht mehr alle Angelegenheiten im Plenum erledigen, sondern jede Regierung zerfällt in fünf selbstständig beratende und beschließende Deputationen, für Polizeiwesen, für Kultus und öffentlichen Unterricht, für Finanz- und Kassenwesen, für Militärwesen und für Accise-, Zoll- und Salzangelegenheiten. Die Entscheidung in den Deputationen bildet die Regel, das Plenum hat nur in Thätigkeit zu treten für gewisse wichtigere Angelegenheiten und solche, die mehr als ein Ressort betreffen. Trotz vereinzelter Versuche der Hardenbergischen Verwaltung, die kollegiale Verfassung der Regierungen durch das französische Präfektursystem zu ersetzen, erhielt sich die durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 geschaffene Organisation bis zum Jahre 1815.

Nach der Wiederherstellung des Staates machte schon die Notwendigkeit einer einheitlichen Verwaltungsorganisation eine Revision der bisherigen Neuschöpfungen erforderlich. Das Publikandum vom 30. April 1815 [11]) teilte das ganze Staatsgebiet in 25 Regierungsbezirke, wie die Regierungsdepartements jetzt bezeichnet wurden [12]), nämlich: 1. Ostpreußen (Königsberg), 2. Litauen (Gumbinnen), 3. Danzig, 4. Marienwerder, 5. Berlin, 1822 wieder aufgehoben, 6. Mark Brandenburg (Potsdam), 7. Neumark und Niederlausitz (Frankfurt a. O.), 8. Vorpommern (Stettin), 9. Hinterpommern (Köslin) — die für Neuvorpommern 1814 nur provisorisch errichtete Regierungskommission zu Stralsund blieb daneben als besondere Regierung endgiltig bestehen —, 10. Mittelschlesien (Breslau), 11. Gebirgskreise

[11]) G.S. 1815, S. 85.

[12]) Das Publikandum bezeichnet die Regierungsbezirke noch meist nach den Ländernamen. Diese Benennung wurde jedoch sehr bald ungebräuchlich und statt dessen die nach Regierungshauptstädten allgemein üblich.

(Reichenbach), 1820 wieder aufgehoben und teils mit Breslau, teils mit Liegnitz vereinigt, 12. Niederschlesien (Liegnitz), 13. Oberschlesien (Oppeln), 14. Posen, 15. Bromberg, 16. Herzogtum Sachsen (Merseburg), 17. Niedersachsen (Magdeburg), 18. Thüringen (Erfurt), 19. Münsterland (Münster), 20. Weserland (Minden), 21. Mark und Westfalen (nach dem Publ. Hamm, thatsächlich nach Arnsberg verlegt), 22. Herzogtum Berg (Düsseldorf), 23. Herzogtümer Kleve und Geldern und Fürstentum Mörs (Kleve), 1821 mit Düsseldorf vereinigt, 24. Herzogtum Jülich (Köln), 25. Moselland (Koblenz). Seit 1818 werden aus Nr. 24 und 25 noch abgezweigt die Regierungsbezirke Aachen und Trier. Diese neue Verwaltungseinteilung des Staates wird ohne jede Rücksicht auf die bisherige geschichtliche Entwicklung — allein der Regierungsbezirk Stralsund stimmt überein mit dem historischen Territorium — nach praktischen Gesichtspunkten der Verwaltung vorgenommen. Zur Regelung des inneren Geschäftsganges der Regierungen erging am 23. Oktober 1817 eine besondere Geschäftsinstruktion[13]).

Die neue Organisation der Regierungen, welche durch das Publikandum vom 30. April 1815 und durch die Geschäftsinstruktion vom 23. Oktober 1817 begründet wurde, beruht durchaus auf derjenigen von 1808. Wegen der Ressortabgrenzung zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden wird sogar direkt Bezug genommen auf § 11 der Verordnung vom 20. Dezember 1808. Nur für das Gebiet des französischen Rechts, für welches die in der Verordnung vom 26. Dezember 1808 enthaltenen Verweisungen auf das A. L.-R. nicht genügen konnten, erging am 20. Juli 1818 ein besonderes, durch die dortigen Amtsblätter publiziertes Ressortreglement, welches inhaltlich mit den für die anderen Provinzen angenommenen Grundsätzen im wesentlichen übereinstimmte[13a]). In den Regierungen vereinigt sich die gesamte innere Landesverwaltung, soweit nicht für einzelne Verwaltungszweige, wie namentlich seit 1823 in einigen Provinzen für die Verwaltung der indirekten Steuern, besondere Behörden errichtet waren. Die Regierungen haben die laufenden Geschäfte selbstständig zu erledigen und nur in einigen, besonders genannten die höhere Entscheidung einzuholen. Die Regierungsabteilungen wurden jedoch neu gebildet, indem jede Regierung in zwei Abteilungen zerfallen sollte,

---

[13]) G.S. 1817, S. 248. [13a]) Vgl. darüber § 143 N. 5.

eine für das Ressort der Ministerien des Auswärtigen, des Kriegs und des Innern, die andere für Finanzangelegenheiten, Gewerbepolizei- und Bausachen. Verschiedene organisatorische Aenderungen traf endlich noch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825[14]). Nach dieser sollte jede Regierung künftig vier Abteilungen bilden, a. für das Innere, b. für Kirchen- und Schulsachen, c. für direkte Steuern, Domänen und Forsten und d., soweit keine Provinzialsteuerdirektion bestand, für indirekte Steuern. Das bisherige kollegialische Regierungspräsidium wurde aufgehoben, an die Spitze der gesamten Regierung trat ein Regierungspräsident, an die Spitze jeder Abteilung statt des Regierungsdirektors ein Oberregierungsrat. Außerdem wurde das Verhältnis des Plenums zu den Abteilungen in mancher Hinsicht anders geregelt.

Die Normen über die Organisation der Regierungen hatten bis in die neueste Zeit nicht den Charakter des Gesetzes, da sie nicht unter den Gesetzesbegriff des § 7 Einl. A. L.-R. fielen. Sie haben den Charakter des Gesetzes erst erhalten durch die Bezugnahme des § 6 L.-V.-G. auf sie.

Diese Organisation der Regierungen, wie sie im Anfange des Jahrhunderts geschaffen war, hat sich fast unverändert erhalten bis zur neuesten Verwaltungsreform. Durch die Verordnung vom 7. Januar 1852[15]) wurde für die hohenzollernschen Lande eine Regierung zu Sigmaringen errichtet, für welche die in den alten Landesteilen ergangenen Bestimmungen maßgebend sein sollten. Nur erschien hier bei dem geringen Umfange des Bezirkes eine Zerlegung der Regierung in Abteilungen nicht erforderlich. Was die 1866 erworbenen Landesteile anbetrifft, so wurde die in den alten Provinzen bestehende Organisation der Regierungen übertragen durch die Verordnung vom 22. Februar 1867[16]) auf Hessen-Nassau, wo zwei Regierungen, zu Kassel und zu Wiesbaden, errichtet wurden, und durch den Allerhöchsten Erlaß vom 20. Juni 1868[17]) auf Schleswig-Holstein, welches eine Regierung zu Schleswig erhielt. In der Provinz Hannover blieben dagegen als Bezirksbehörden die sechs kollegialisch organisierten Landdrosteien zu Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Stade, Osnabrück und Aurich nach Maßgabe der hannöverschen Landdrosteiordnung vom 25.

---

[14]) G.S. 1826, S. 5. [15]) G.S. 1852, S. 35. [16]) G.S. 1867, S. 273.
[17]) G.S. 1868, S. 620.

September 1852 bestehen. Für die in den anderen Landesteilen den Regierungen zustehende Verwaltung der direkten Steuern, Domänen und Forsten wurde jedoch unter Aufhebung der bisher dafür zuständigen hannöverschen Centralbehörde durch den Allerhöchsten Erlaß vom 5. April 1869 [18]) eine Finanzdirektion zu Hannover für die ganze Provinz errichtet.

Diese Behördenorganisation hat zunächst für das Geltungsgebiet der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, also für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen, sowie für die hohenzollernschen Lande in den wichtigsten Punkten Abänderungen erfahren durch das Gesetz vom 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung [19]) und durch das demnächst an dessen Stelle getretene Gesetz vom 30. Juli 1883 über die allgemeine Landesverwaltung [20]). Beide Gesetze waren zwar erlassen für den ganzen Umfang der Monarchie, doch war das Inkrafttreten für die Provinzen Posen, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen und die Rheinprovinz suspendiert worden bis zum Erlasse der neuen Kreisordnungen für diese Provinzen. Nachdem diese Kreis- und Provinzialordnungen nunmehr für alle Provinzen mit Ausnahme von Posen ergangen sind, ist damit auch das Landesverwaltungsgesetz für sie in Kraft getreten. Für die Provinz Hannover sind außerdem unter Aufhebung der bisherigen Landdrosteien und der Finanzdirektion sechs Regierungen unter Aufrechterhaltung der Landdrosteibezirke für dieselben errichtet worden, für welche alle in den anderen Landesteilen geltenden Bestimmungen nunmehr ebenfalls zur Einführung gelangt sind. Die Grundlagen der Regierungsorganisation bilden also gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete das Publikandum vom 30. April 1815, die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 nebst den dort in Bezug genommenen Bestimmungen der Verordnung vom 26. Dezember 1808 über die Ressortabgrenzung und die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825. Diese grundlegenden Bestimmungen haben jedoch für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Provinz Posen wesentliche Abänderungen und Ergänzungen erfahren durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883.

Nach seiner ganzen bisherigen Entwicklung ist der Regierungsbezirk lediglich ein Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung, aber

---

[18]) G.S. 1869, S. 511. [19]) G.S. 1880, S. 291. [20]) G.S. 1883, S. 195.

kein Kommunalverband. Nur in einigen Landesteilen, nämlich für die Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden und für die hohenzollernschen Lande treffen die außer den Provinzen noch vereinzelt bestehenden größeren Kommunalverbände territorial zufällig mit den Grenzen der Regierungsbezirke zusammen, da nach der hessen-nassauischen Provinzialordnung der Regierungsbezirk Kassel wie der Regierungsbezirk Wiesbaden und nach der hohenzollernschen Amts- und Landesordnung die hohenzollernschen Lande je einen besonderen Kommunalverband bilden. Dieses Zusammentreffen ist aber ein rein zufälliges, eine innere organische Verbindung zwischen der Kommunalverwaltung und der allgemeinen Landesverwaltung besteht auch hier nicht. Die Regierungsbezirke als solche sind lediglich Bezirke der allgemeinen Landesverwaltung und sind auch früher nie etwas anderes gewesen.

§ 125. Die Bildung der Regierungsbehörden.

Da die Regierungsbezirke lediglich dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung angehören, eine Veränderung ihrer Grenzen also keinerlei kommunale Interessen berührt, hat es die Gesetzgebung für überflüssig erachtet, den Umfang der Bezirke gesetzlich festzulegen. Eine Veränderung der Bezirksgrenzen kann daher durch einseitige königliche Verordnung erfolgen, selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß sie keine Veränderung der Provinzial- oder Kreisgrenzen in sich schließt. Ebenso hat die Bildung neuer Regierungsbezirke durch königliche Verordnung stattzufinden, während die Mittel für die Neuorganisation in den Etat einzustellen sind [1]). Nur soweit die Regierungsbezirke sich decken mit kommunalen Verbänden, d. h. in Hessen-Nassau und den Hohenzollernschen Landen, ist auch die Veränderung der Bezirksgrenzen nur im Wege der Gesetzgebung zulässig. Ausdrücklich wird dies ausgesprochen in § 2 der hessen-nassauischen Provinzialordnung, stillschweigend ergiebt es sich für die Hohenzollernschen Lande dadurch, daß sie außerhalb jedes Provinzialverbandes stehen, und deshalb eine Veränderung ihrer Bezirksgrenzen nur denkbar wäre, wenn sie mit einer Provinz oder Teile einer Provinz mit ihnen ganz oder teilweise vereinigt würden, also unter Veränderung der Provinzialgrenzen.

In jedem Regierungsbezirk besteht eine Regierung für die Ver-

[1]) Vgl. § 74.

waltung der Landespolizei und der Finanzangelegenheiten (§ 5 des Publ.). Die Regierung setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten, den Oberregierungsräten als Vorsitzenden der Abteilungen, dem Oberforstmeister, welcher Mitdirigent der Abteilung für Domänen und Forsten ist, den Regierungsräten, den technischen Räten (geistlichen, Schul-, Medizinal-, Bau- und Forsträten) und den Regierungsassessoren.

Jede Regierung hat einen Präsidenten. Der nach der Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825 bis in die neueste Zeit bestehende Zustand, daß der Oberpräsident zugleich Präsident der Regierung seines Amtssitzes war und in dieser Stellung durch einen Regierungspräsidenten vertreten wurde, ist durch § 17 des Landesverwaltungsgesetzes für dessen Geltungsbereich ausdrücklich beseitigt worden. Der Präsident persönlich bearbeitet die Personalangelegenheiten der Regierungsmitglieder. Er hat weiterhin den Vorsitz im Regierungskollegium und die formelle Leitung der Geschäfte gleich jedem anderen Vorsitzenden einer Kollegialbehörde. Seine Befugnisse im einzelnen bestimmen sich nach den eingehenden Vorschriften der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 und der Geschäftsanweisung vom 31. Dezember 1825. In einer Beziehung geht aber die Befugnis des Präsidenten über die formelle Leitung hinaus. Er ist nämlich befugt, Beschlüsse der Regierung oder einer Abteilung derselben, mit welchen er nicht einverstanden ist, außer Kraft zu setzen und, sofern er den Aufenthalt in der Sache für nachteilig hält, auf seine Verantwortung anzuordnen, daß nach seiner Ansicht verfahren werde. Andernfalls ist höhere Entscheidung einzuholen. Der Regierungspräsident ist außerdem befugt, in den zur Zuständigkeit der Regierung gehörigen Angelegenheiten an Stelle des Kollegiums unter persönlicher Verantwortlichkeit Verfügungen zu treffen, wenn er die Sache für eilbedürftig oder bei seiner Anwesenheit an Ort und Stelle eine sofortige Anordnung für erforderlich erachtet (§ 24 L.V.G.).

Die Oberregierungsräte, welcher Titel nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 an die Stelle desjenigen der Regierungsdirektoren getreten ist, sind die Vorsitzenden der Regierungsabteilungen bezw. für das Innere, wo eine kollegiale Abteilung nicht mehr besteht, Vertreter des Regierungspräsidenten. Die Oberregierungsräte als Abteilungsdirigenten haben in ihrer Abteilung alle diejenigen Befugnisse der formellen Leitung, welche dem Präsidenten für das

Plenum zustehen. An Stelle der dem Präsidenten zustehenden eigenen Entscheidung bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Vorsitzenden und dem Kollegium bleibt aber den Abteilungsdirigenten nur die Provokation auf die Entscheidung des Präsidenten.

Die Regierungsräte und Assessoren sind Mitglieder des Kollegiums und, soweit eine kollegiale Beschlußfassung nicht stattfindet, Hilfsarbeiter des Präsidenten und haben die ihnen übertragenen Geschäfte zu erledigen. Außerdem muß jeder Rat einen Teil des Departements, die Domänenräte aber ihr ganzes Departement jährlich bereisen und darüber ein Tagebuch führen, welches zum Vortrage gebracht und nach geschehener Verfügung zu den Materialien des Hauptverwaltungsberichts gesammelt wird. Auf ihren Reisen haben die Regierungsmitglieder erforderlichen Falls schon an Ort und Stelle die nötige Verfügung zu treffen.

Die sämtlichen bisher genannten Regierungsmitglieder einschließlich der Präsidenten und Oberregierungsräte gehen in der Regel hervor aus der Zahl der zum höheren Verwaltungsdienste befähigten Personen. Maßgebend ist hierfür jetzt das Gesetz vom 11. März 1879 [2]). Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste wird danach erworben durch dreijähriges Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, Ablegung der ersten juristischen Prüfung, zweijährige Thätigkeit bei den Gerichten und nach demnächst erfolgter Ernennung zum Regierungsreferendar seitens des Regierungspräsidenten, zweijährige Thätigkeit bei den Verwaltungsbehörden und Bestehen der Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst. Die Ausbildung bei den Verwaltungsbehörden und die Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst ist im einzelnen geregelt durch das Regulativ vom 30. November 1883 [3]), welches in einigen Punkten abgeändert wurde durch den Staatsministerialbeschluß vom 19. Juni 1887 [4]). Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste ist jedoch keine unbedingte Voraussetzung der Mitgliedschaft der Regierung, wie dies die Befähigung zum höheren Justizdienste für die Ernennung zum Richter ist. Es bleibt vielmehr dem Könige unbenommen, auch abgesehen von den technischen Stellen gesetzlich zum höheren Verwaltungsdienste nicht befähigte Personen zu Mitgliedern einer Regierung zu ernennen.

[2]) G.S. 1879, S. 160. Kommentar zu dem Gesetze von Herrfurth, 3. A., Berlin 1888.

[3]) M.Bl. der inn. Verw. 1884, S. 1. [4]) A. a. O. 1887, S. 135.

Außer den gewöhnlichen Mitgliedern hat aber jede Regierung eine Anzahl technischer Räte zur Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, welche eine besondere Sachkunde in einem gewissen Fache erfordern. Der Oberforstmeister, hervorgehend aus dem technisch gebildeten höheren Forstpersonal, ist in der Regierung der technische Rat für Forstsachen, er hat in diesen das Referat im Plenum und in seiner Abteilung und außerdem die Lokalrevision über die Forstbeamten seines Bezirkes. Nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 ist er Mitdirigent der Abteilung für Domänen und Forsten. Als juristischer Beirat ist jeder Regierung ein Justitiar beigegeben, der die Befähigung zum Richteramte haben muß. Er hat den Vortrag in allen Sachen, in denen es auf besondere Rechtskenntnis ankommt. Ein Kassenrat bearbeitet sämtliche das Etats- und Kassenwesen betreffenden Angelegenheiten, ist der Kurator der Regierungshauptkasse und hat sämtliche der Regierung unterstellten Kassen zu revidieren. Für die der Verwaltung der Regierungen unterstellten Kirchen- und Schulangelegenheiten sind den Regierungsabteilungen für Kirchen- und Schulsachen besondere geistliche und Schulräte beigegeben, die, meist aus der Geistlichkeit hervorgegangen, in ihrer Abteilung zwar den anderen Räten vollständig gleich stehen, im Plenum aber nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 nur in den zu ihrem Geschäftskreise gehörigen Sachen ein volles Votum haben. Für die sanitätspolizeilichen Angelegenheiten hat jede Regierung als technisches Mitglied einen Medizinalrat, dem eine ärztliche Privatpraxis, soweit seine Amtsgeschäfte darunter nicht leiden, gestattet ist, und für Bearbeitung der Bausachen einen Baurat. Die Stellung dieser technischen Räte innerhalb der Regierung ist dieselbe wie diejenige der geistlichen und Schulräte.

Die Regierungsassessoren haben ein Votum nur in den von ihnen selbst bearbeiteten Sachen.

Jede Abteilung hat weiter ihr besonderes Subalternpersonal, das je nach der Bestimmung des Präsidenten im Expeditions-, Kalkulatur-, Registratur- und Journalisierungsdienste zu beschäftigen ist. Die Büreaubeamten zerfallen in zwei Klassen, die Regierungssekretäre und Assistenten. Dazu kommen die bloß zum Mundieren bestimmten Kanzlisten und die nötigen Boten.

Sämtliche Mitglieder der Regierung bilden das Plenum derselben. In der Regel werden jedoch die zum Geschäftskreise der

Regierungen gehörigen Angelegenheiten nicht vom Plenum, sondern von den Abteilungen bearbeitet. Die nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 gebildeten vier Abteilungen sind gegenwärtig auf zwei, in der Provinz Posen auf drei zusammengeschmolzen. Die besondere vierte Abteilung für indirekte Steuern ist mit der allgemein durchgeführten Organisation der Provinzialsteuerdirektionen in allen Provinzen fortgefallen, und damit die Verwaltung der indirekten Steuern den Regierungen entzogen. Weiterhin ist durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883, welches für die Provinz Posen noch nicht gilt, die bisherige kollegialische Regierungsabteilung des Innern aufgehoben, und die Bearbeitung der dieser obliegenden Geschäfte dem Regierungspräsidenten allein übertragen worden. Demselben wird für diesen Zweck ein Oberregierungsrat und die erforderliche Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern, von denen wenigstens einer die Befähigung zum Richteramte haben muß, beigegeben, um die Geschäfte nach seinen Anweisungen zu erledigen. Diese Beamten können zugleich bei der Regierung beschäftigt sein und nehmen an deren Plenarberatungen gleich den anderen Regierungsmitgliedern Teil. Umgekehrt kann der Regierungspräsident auch Mitglieder der Regierung zur Bearbeitung der ihm übertragenen Geschäfte heranziehen (§ 18, 19 L.V.G.). Es handelt sich also im Grunde genommen nicht, wie das Gesetz ausspricht, um eine Aufhebung der Regierungsabteilung des Innern, sondern nur um eine büreaukratische Organisation derselben an Stelle des bisherigen Kollegialsystems [5]). Die Verbindung des Ressorts des Innern mit der übrigen Regierung und die Mitgliedschaft der in demselben beschäftigten Beamten bei dem Regierungskollegium ist nach wie vor aufrecht erhalten worden.

Für die Verwaltung der übrigen zur Zuständigkeit der Regierung gehörigen Angelegenheiten zerfällt jede Regierung in zwei verschiedene, getrennt von einander beratende und beschließende Abteilungen, für

---

[5]) Vgl. darüber die im wesentlichen übereinstimmenden Ausführungen der Cirkularverfügungen vom 9. Februar 1884 betreffend die nach Maßgabe des Landesverwaltungsgesetzes eingetretenen Veränderungen in der Geschäftsführung der Regierungen und Regierungspräsidenten — M.Bl. der inn. Verw. 1884, S. 15 —. Die Notwendigkeit kollegialer Sitzungen der Abteilung des Innern ist durch deren büreaukratische Organisation fortgefallen, es werden aber solche Sitzungen auch weiterhin vom Minister des Innern in der gedachten Cirkularverfügung aus praktischen Gründen empfohlen.

Kirchen- und Schulsachen und für direkte Steuern, Domänen und Forsten.

Die Bildung besonderer Abteilungen erschien jedoch überflüssig und unmöglich bei einigen Regierungen, denen ein besonders geringer territorialer Bezirk untergeben war. Von Anfang an wurde sie nicht vorgenommen für die Regierung zu Stralsund. Bei Errichtung der Regierung zu Sigmaringen durch die Verordnung vom 7. Januar 1852[6]) wurde ebenfalls von einer Trennung der Regierung in Abteilungen Abstand genommen. Das Landesverwaltungsgesetz § 25 hat endlich bei Uebertragung der Regierungsorganisation auf die Provinz Hannover einer königlichen Verordnung die Bestimmung darüber vorbehalten, welche Regierungen nach dem Vorbilde derjenigen zu Stralsund gestattet werden sollen. Diese Bestimmung ist durch die Verordnung vom 3. November 1884[7]) getroffen worden hinsichtlich der Regierungen zu Osnabrück und Aurich. Bei diesen vier Regierungen, zu Stralsund, Sigmaringen, Osnabrück und Aurich, werden die zur Zuständigkeit der Abteilung des Innern gehörigen Angelegenheiten von dem Regierungspräsidenten verwaltet, und die Mitglieder der Regierung haben diese Geschäfte nach den Anweisungen des Präsidenten zu bearbeiten. Dessen Stellvertretung in Behinderungsfällen erfolgt durch ein von den zuständigen Ministern beauftragtes Mitglied der Regierung (§ 21 L.V.G.).

Im übrigen ist die Verteilung der Geschäfte nach Abteilungen in dem ganzen Staatsgebiete gleichmäßig durchgeführt worden unter Beseitigung der bei einzelnen Regierungen bezüglich der Bildung der Abteilungen bisher noch bestehenden Verschiedenheiten (§§ 22, 23 L.V.G.).

Besonderheiten der Verwaltungsorganisation sind nur noch vorhanden für die Stadt Berlin. Dieselbe ist aus der Provinz Brandenburg und damit zugleich aus dem Regierungsbezirke Potsdam vollständig ausgeschieden. Nur ist der Oberpräsident der Provinz Brandenburg zugleich Oberpräsident von Berlin (§ 41 L.V.G.). Die Aufsicht über die städtische Kommunalverwaltung führt an Stelle des Regierungspräsidenten der Oberpräsident. Königlicher Verordnung ist vorbehalten zu bestimmen, auf welche Behörden die sonstigen Zuständigkeiten der Abteilung des Innern zu Potsdam inbetreff Berlins übergehen sollen.

---

[6]) G.S. 1852, S. 35. [7]) G.S. 1884, S. 349.

Diese Ausführungsverordnung vom 26. Januar 1881 [8]) hat die Invalidenangelegenheiten dem Polizeipräsidenten, die sonstigen Zuständigkeiten der Regierungsabteilung des Innern zu Potsdam dagegen für Berlin dem Oberpräsidenten übertragen. Im übrigen und soweit nicht sonst die Gesetze etwas anderes bestimmen, soll an die Stelle des Regierungspräsidenten der Polizeipräsident von Berlin treten (§ 42 L.V.G.). Die Regierungsabteilung für Kirchen- und Schulwesen ist in Berlin durch verschiedene Bildungen ersetzt worden. In Angelegenheiten der kirchlichen Verwaltung tritt an ihre Stelle der Polizeipräsident. Bezüglich der Verwaltung des landesherrlichen Patronats und des Schulwesens hat es das Landesverwaltungsgesetz bei den bisherigen Bestimmungen belassen (§ 44 L.V.G.). Nach diesen ressortiert das Volksschulwesen in Berlin unmittelbar von dem Provinzialschulkollegium [9]). Die Ausübung des landesherrlichen Patronatsrechtes ist dagegen durch Art. IV der Allerhöchsten Verordnung vom 5. September 1877 [10]) der Ministerial-, Militär- und Baukommission zu Berlin übertragen, vorbehaltlich der auf dem landesherrlichen Patronate beruhenden Ernennungsrechte, deren Ausübung dem Konsistorium verblieb. An die Stelle der Regierungsabteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten endlich tritt in Berlin eine besondere Behörde, die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern, welche als eine Provinzialbehörde im Sinne der Disziplinargesetze zu betrachten ist (§ 45 L.V.G.).

In die engste Verbindung mit der Regierung ist eine besondere Behörde zur Erledigung der Verwaltungsstreitsachen und Verwaltungsbeschlußsachen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung im engeren Sinne, der Bezirksausschuß, gesetzt. Statt des jetzigen Bezirksausschusses bestanden nach dem Verwaltungsgerichtsgesetze vom 3. Juli 1875 [11]), welches durch die Novelle vom 3. August 1880 [12]) teilweise eine neue Fassung erhielt, und nach dem Gesetze vom 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung [13]) zwei verschiedene Behörden, das Bezirksverwaltungsgericht für die Verwaltungsstreitsachen und der Bezirksrat für die Verwaltungsbeschluß-

[8]) G.S. 1881, S. 14.
[9]) Bekanntmachung vom 16. Februar 1826.
[10]) G.S. 1877, S. 215. [11]) G.S. 1875, S. 375. [12]) G.S. 1880, S. 315.
[13]) G.S. 1880, S. 291.

sachen. Das von der Regierung vollständig losgelöste Bezirksverwaltungsgericht setzte sich zusammen aus zwei Berufsbeamten, von denen der eine zum höheren Verwaltungsdienste, der andere zum Richteramte befähigt sein mußte, und drei vom Provinzialausschusse aus der Zahl der Einwohner des Bezirks auf drei Jahre gewählten Mitgliedern. Vorsitzender war einer der beiden Berufsbeamten unter dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Der Oberpräsident, der Regierungspräsident, die Vorsteher königlicher Polizeibehörden und die Landräte waren von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Die Verwaltungsbeschlußbehörde, der Bezirksrat, befand sich dagegen in engster Verbindung mit der Regierung, indem Vorsitzender derselben der Regierungspräsident, beziehungsweise dessen Stellvertreter war. Außerdem bestand der Bezirsrat aus einem vom Minister des Innern für die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Regierungspräsidenten ernannten höheren Verwaltungsbeamten und aus vier vom Provinzialausschusse gewählten Mitgliedern aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Bezirksangehörigen. Das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 hat jedoch beide Behörden mit einander verschmolzen unter der Bezeichnung Bezirksausschuß und diesen durch Uebertragung des Vorsitzes an den Regierungspräsidenten in die engste Verbindung mit der Regierung gesetzt.

Der Bezirksausschuß besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und aus sechs Mitgliedern. Von den letzteren werden zwei, deren eins zum Richteramte, eins zum höheren Verwaltungsdienste befähigt sein muß, vom Könige auf Lebenszeit ernannt. Aus der Zahl dieser beiden Mitglieder ernennt der König gleichzeitig den Stellvertreter des Regierungspräsidenten im Vorsitze des Bezirksausschusses mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Zur sonstigen Stellvertretung des Regierungspräsidenten im Bezirksausschusse und zur Stellvertretung jedes der beiden lebenslänglichen Mitglieder ernennt der König aus der Zahl der am Sitze des Bezirksausschusses ein richterliches oder ein höheres Verwaltungsamt bekleidenden Beamten einen Stellvertreter für die Dauer ihres Hauptamtes. Die vier anderen Mitglieder des Bezirksausschusses und vier Stellvertreter derselben werden vom Provinzialausschusse, in Hohenzollern vom Landesausschusse aus den Einwohnern des Sprengels gewählt. Wählbar ist mit Ausnahme des Oberpräsidenten, der Regierungspräsidenten, der Vorsteher königlicher Polizeibehörden, der Landräte, der Beamten

des Provinzialverbandes und der Mitglieder des Provinzialrates, in Hohenzollern des Regierungspräsidenten, der Oberamtmänner und der Beamten des Landeskommunalverbandes jeder zum Provinziallandtage, in den Hohenzollernschen Landen jeder zum Kommunallandtage wählbare Angehörige des deutschen Reiches.

Bei einem größeren Geschäftsumfange können durch königliche Verordnungen Abteilungen des Bezirksausschusses für Teile des Regierungsbezirks gebildet werden. Der Vorsitzende und sofern nicht für die einzelnen Abteilungen besondere Ernennungen erfolgen, die ernannten Mitglieder gehören dann allen Abteilungen an. Nur die gewählten Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen für jede Abteilung gesondert bestellt werden. Der Vorsitz im Bezirksausschusse geht in Behinderungsfällen von dem Regierungspräsidenten bezw. dem Verwaltuugsgerichtsdirektor auf das zweite ernannte Mitglied, sodann auf den Stellvertreter des Verwaltungsgerichtsdirektors über. Der Regierungspräsident gilt gesetzlich in allen Fällen als behindert, in denen über eine Beschwerde gegen die Verfügung eines Regierungspräsidenten verhandelt wird [14]). Den ernannten Mitgliedern darf eine Vertretung des Regierungspräsidenten oder eine Hilfsleistung in den diesem persönlich überwiesenen Geschäften nicht übertragen werden. An den Plenarverhandlungen der Regierung nehmen jedoch beide gleich den Regierungsmitgliedern Teil. Im übrigen ist ihnen die Führung eines anderen Amtes nur gestattet, wenn dasselbe ein richterliches oder unbesoldet ist. Alle ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder, zu denen jedoch der Regierungspräsident nicht zu rechnen ist, unterliegen dem Disziplinarrechte der richterlichen Beamten nach Maßgabe der Gesetze vom 7. Mai 1851 und 26. Mai 1856. Disziplinargericht ist das Plenum des Oberverwaltungsgerichts, der Vertreter der Staatsanwaltschaft wird von dem Präsidenten desselben ernannt.

Beschlußfähig ist der Bezirksausschuß bei Anwesenheit von fünf Mitgliedern, in Streitsachen unter Armenverbänden bei Anwesenheit von drei Mitgliedern, unter denen sich in allen Fällen mit Einschluß des Vorsitzenden mindestens zwei ernannte, darunter ein zum Richter-

---

[14]) Dies bezieht sich nicht auf diejenigen Fälle, in denen eine Verfügung nicht vom Regierungspräsidenten selbst, sondern auf seine Anweisung von einer ihm untergeordneten Behörde erlassen ist.

amte befähigtes Mitglied und ein gewähltes Mitglied befinden muß. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt. Bei Stimmengleichheit scheidet, wenn außer dem Vorsitzenden zwei ernannte Mitglieder anwesend sind, das dem Dienstalter nach jüngste ernannte, wenn außer dem Vorsitzenden nur ein ernanntes Mitglied anwesend ist, das dem Lebensalter nach jüngste gewählte Mitglied mit der Maßgabe aus, daß das Stimmrecht vorzugsweise unter den ernannten Mitgliedern einem zum Richteramte befähigten, sofern es dessen zur Beschlußfähigkeit bedarf, im übrigen dem Berichterstatter verbleibt. Die gewählten Mitglieder der Bezirksausschüsse und deren Stellvertreter erhalten Tagegelder und Reisekosten nach den für Staatsbeamte der vierten Rangklasse bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Alle Einnahmen des Bezirksausschusses fließen zur Staatskasse, welcher auch die Ausgaben zur Last fallen (§§ 28—35 L.V.G.) [15]).

In der Stadt Berlin besteht für den Bezirk derselben ein besonderer Bezirksausschuß. An die Stelle des Regierungspräsidenten als Vorsitzenden desselben tritt jedoch ein vom Könige ernannter Präsident. Die Ernennung kann im Nebenamte auf die Dauer seines Hauptamtes in Berlin erfolgen, Beamte des Polizeipräsidiums sind aber ausgeschlossen. Die zu wählenden Mitglieder werden durch den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung unter dem Vorsitze des Bürgermeisters gewählt. Dieselben beschließen auch an Stelle des Provinzialausschusses über das Aufhören einer der für die Wählbarkeit vorgeschriebenen Bedingungen, sowie über die Abänderung der Dauer der Wahlperiode. Die Mitglieder des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung sind von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Die Zuständigkeit des Bezirksausschusses für Berlin beschränkt sich im allgemeinen auf die Verwaltungsstreitsachen. Verwaltungsbeschlußsachen hat er nur dann zu erledigen, wenn sie im einzelnen durch die Gesetze seiner Zuständigkeit überwiesen sind. Für die übrigen Beschlußsachen tritt in Berlin an die Stelle des Bezirksausschusses der Oberpräsident (§ 43 L.V.G.).

Die dienstliche Aufsicht über die Geschäftsführung des Bezirksausschusses wird von dem Oberpräsidenten gehandhabt. Vorstellungen

---

[15]) Vgl. im übrigen Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges und des Verfahrens bei den Bezirksausschüssen vom 28. Februar 1884 — M.Bl. der inn. Verw. 1884, S. 37 —.

gegen die geschäftlichen Aufsichtsverfügungen desselben unterliegen der Beschlußfassung des Ministers des Innern (§ 48 L.V.G.).

Für die beiden Regierungsbezirke der Provinz Posen bestehen Bezirksausschüsse bis jetzt noch nicht, sondern es ist hier die frühere Verteilung der Zuständigkeiten, wie sie im ganzen Staatsgebiete vor Erlaß der neuen Reformgesetze vorhanden war, in jeder Hinsicht aufrecht erhalten worden.

§ 126. Die Zuständigkeit der Regierungen und der Abteilungen.

Die Zuständigkeit der Regierungen überhaupt als der Behörden für die gesamte innere Landesverwaltung ist weder in der grundlegenden Verordnung vom 26. Dezember 1808 noch in den späteren, dieselbe abändernden oder ergänzenden Gesetzen und Verordnungen positiv festgestellt worden. Alle Rechtsnormen umgrenzen nur die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte und überweisen diesen die Entscheidung von Strafsachen und Civilstreitigkeiten, sowie die Entscheidung über eine Reihe öffentlichrechtlicher Fragen in den Formen des Straf- oder Civilprozesses. Aus dieser Gestaltung der Gesetzgebung, welche sich immer nur mit der Zuständigkeit der Gerichte befaßt, erklärt es sich, daß sich diejenige der Verwaltungsbehörden nur negativ bestimmen läßt. Zum Geschäftskreise der Verwaltungsbehörden gehört alles, was den ordentlichen Gerichten nicht überwiesen ist. Die Zuständigkeit der letzteren auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts ist aber an einer anderen Stelle zu erörtern[1]).

Die Regierungen sind jedoch nicht mehr wie im Jahre 1808 die einzigen Behörden für die innere Verwaltung. Nach und nach sind für einzelne Verwaltungszweige besondere Behörden entstanden, deren Zuständigkeit in den organisatorischen Anordnungen normiert wurde. Für diese neuen Behörden wurde also die Zuständigkeit positiv bestimmt, für die Regierungen blieb die sonstige innere Verwaltung übrig. Man kann daher als allgemeinen Grundsatz aussprechen, daß die Regierungen alle diejenigen Geschäfte ihres Bezirks zu erledigen haben, für welche besondere Behörden nicht bestellt sind.

Auch in den Fällen, in denen die ordentlichen Gerichte zuständig sind, hat nach den durch die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober

[1]) Vgl. §§ 143, 157.

1817 § 11 in Bezug genommenen Bestimmungen der Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 42 die Regierung ein vorläufiges Vollstreckungsrecht. Die Vollstreckung ist des gegen die Verfügung erhobenen Widerspruchs ungeachtet zulässig unbeschadet des ordentlichen Rechtsweges in folgenden Fällen:

1. Landes- und grundherrliche Abgaben und Dienste können zur Leistungszeit beigetrieben werden.

2. Bei vertragsmäßigen Verbindlichkeiten von Privatpersonen dem Fiskus gegenüber kann die Regierung vorläufig ein Liquidum festsetzen und von den Schuldnern des Fiskus einziehen lassen.

3. Die Regierung kann die verpachteten, ihrer Verwaltung unterstellten Grundstücke und Gerechtsame bei Nichtzahlung der Pacht oder schlechter Wirtschaft des Pächters unter Sequester setzen.

4. Die Verpflichtung der Inhaber derartiger Grundstücke zur Räumung nach beendeter Pachtzeit kann nach summarischer Untersuchung durch Resolut ausgesprochen und letzteres sogleich vollstreckt werden.

5. Bei anderen Verträgen, deren Erfüllung trotz des Verlangens der Regierung verweigert wird, kann, wenn daraus ein unwiederbringlicher Schaden zu besorgen ist, die Regierung vorläufig die Vollstreckung verfügen.

Nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen [2]) kann in gleicher Weise eine polizeiliche Verfügung, gegenüber welcher der Rechtsweg zulässig ist, vorläufig zur Durchführung gebracht werden.

Die Regierungen treffen ihre Anordnungen gewöhnlich in den Abteilungen. Dem Plenum sind jedoch nach § 5 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 vorbehalten:

1. alle Gesetzentwürfe und allgemeine neue Einrichtungen, die in Vorschlag gebracht werden sollen;

2. die Aufstellung der Grundsätze, nach welchen allgemeine Anlagen und Landeskosten ausgeschrieben und aufgebracht werden sollen, sofern darüber nicht schon Vorschriften vorhanden sind;

3. alle Berichte an die Ministerien, durch welche allgemeine Verwaltungsgrundsätze oder neue, das Allgemeine angehende Einrichtungen in Vorschlag gebracht werden, sowie die darauf eingehenden Entscheidungen;

---

[2]) G.S. 1842, S. 192.

4. die zu treffenden Einleitungen und Maßregeln wegen Ausführung neuer Gesetze, Verwaltungsgrundsätze und Normen, soweit sie nicht ausschließlich den Wirkungskreis einer Abteilung angehen;

5. Abweichungen und Ausnahmen von bestimmten Vorschriften, wenn dazu wegen Gefahr im Verzuge nicht mehr höhere Genehmigung eingeholt werden kann;

6. alle Suspensionen und unfreiwilligen Entlassungen von öffentlichen Beamten;

7. alle Anstellungen und Beförderungen von den bei den Abteilungen unmittelbar angestellten Unterbeamten;

8. alle Gegenstände, bei denen mehrere Abteilungen interessiert sind, sofern sie sich darüber nicht haben vereinigen können;

9. alle Sachen, welche von dem Präsidenten oder einem der Abteilungsdirigenten zum Plenum geschrieben werden;

10. alle Verfügungen des Oberpräsidenten, sofern sie die Verwaltung der Regierung oder die Dienstdisziplin im allgemeinen angehen.

Die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 hat die zu 7 erwähnten Funktionen dem Präsidenten allein vorbehalten, dagegen dem Plenum noch überwiesen bedeutendere Landesmeliorationen. Alle diese Angelegenheiten gelangen der Regel nach jedoch erst dann an das Plenum, wenn sie zu einem Hauptbeschlusse reif sind. Die Vorbereitung dazu, sowie die nachherige Ausführung gehört der Abteilung an, in deren Ressort die Sache hauptsächlich einschlägt.

Zum Ressort der Abteilung des Innern gehörten ursprünglich alle diejenigen der Regierung überwiesenen Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung, für welche keine andere Abteilung zuständig war. Die neuere Gesetzgebung, besonders das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883, die Kreis- und Provinzialordnungen haben jedoch in kasuistischer Weise eine Reihe einzelner Angelegenheiten dem Kreisausschusse und dem Bezirksausschusse zur Erledigung im Verwaltungsstreitverfahren oder im Verwaltungsbeschlußverfahren übertragen. Da hierdurch in den Sachen, in denen das Interesse eines einzelnen in Frage kam, eine unparteiische Entscheidung durch eine kollegiale Behörde gesichert erschien, konnte die auf das laufende Verwaltungsbezernat von geringerer Bedeutung beschränkte kollegiale Abteilung des Innern aufgehoben und die Erledigung der derselben noch verbliebenen Geschäfte dem Regierungspräsidenten übertragen werden.

Die zweite Abteilung der Regierung hat die Kirchen- und Schulsachen zu verwalten. Die durch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 unter Bezugnahme auf einzelne Bestimmungen der Regierungsinstruktion vorgenommene Abgrenzung der Zuständigkeit dieser Abteilung hat jedoch verschiedene Veränderungen erfahren durch die Verordnung vom 27. Juni 1845 betreffend die Ressortverhältnisse der Provinzialbehörden für das evangelische Kirchenwesen [3]) und durch eine Verordnung von demselben Tage betreffend die Ressortverhältnisse derselben in katholisch-kirchlichen Angelegenheiten [4]). Nach dem Gesetze vom 3. Juni 1876 betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie [5]) ist weiterhin die Verwaltung der Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche, soweit dieselbe bisher von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und den Regierungen gehandhabt wurde, auf den evangelischen Oberkirchenrat und die Konsistorien übergegangen. Den Regierungen verblieben ist nur die Wahrnehmung gewisser staatlicher Aufsichts- und Bestätigungsrechte gegenüber den Kirchen und die Ausübung der Patronatsrechte. In welchen Fällen hiernach eine Mitwirkung der Regierungen in kirchlichen Angelegenheiten noch Platz greift, ist in dem Abschnitte über die kirchliche Verwaltung zu erörtern.

Der Abteilung für Kirchen- und Schulwesen sind ferner unterstellt sämtliche Elementar- und Bürgerschulen, sowie die Privaterziehungs- und Unterrichtsanstalten. Namentlich ist die Abteilung zuständig für 1. die Besetzung aller dem landesherrlichen Patronate unterworfenen Schullehrerstellen, sowie die Prüfung und Einführung derselben; 2. die Aufsicht über die moralische und Amtsführung derselben und Erteilung von Urlaub an sie; 3. die Direktion und Aufsicht über sämtliche öffentliche und Privatschulen und Erziehungsanstalten, milde und fromme Stiftungen und Institute; 4. die Aufsicht und Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens; 5. die Aufsicht und Verwaltung sämtlicher äußeren Schulangelegenheiten, wie die Regulierung des Schulgeldes; 6. die gesamte Verwaltung des Schul- und Stiftungsvermögens, sofern dieselbe nicht verfassungsmäßig anderen Behörden oder Gemeinden, Korporationen und Privaten zusteht, in welchem Falle die Regierung nur die landesherrliche Oberaufsicht ausübt; 7. die Einrichtung und Verteilung von Schulsozietäten, wo die Ortschaften es wünschen oder die Lokalumstände es nötig machen.

[3]) G.S. 1845, S. 440. [4]) A. a. O. S. 443. [5]) G.S. 1876, S. 125.

Die Abteilung für die Verwaltung der direkten Steuern, Domänen und Forsten endlich ist nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 zuständig für sämtliche Angelegenheiten, welche sich auf das Staatseinkommen aus den Grund- und Personalsteuern beziehen oder auf die Verwaltung der Domänen und Forsten und solcher sogenannter Regalien, die bisher mit der Domänen- und Forstverwaltung verbunden waren, ebenso auch für die landesherrliche Jagd- und Forstpolizei; ferner für das Bauwesen in den Domänen und Forsten und das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen über die landesherrlichen Intraden und Ausgaben unter Konkurrenz des Kassenrates, welcher selbstständig unter dem Präsidenten die Kassen-, Etats- und Rechnungsangelegenheiten verwaltet.

In der Regel treffen die Regierungen selbstständig eine Entscheidung, ohne an eine höhere Genehmigung gebunden zu sein. Doch liegt ihnen die Verpflichtung ob, in allen wichtigeren Fällen oder, soweit dies besonders vorgeschrieben ist, an das Ministerium durch Vermittlung des Oberpräsidenten oder bloß an letzteren zu berichten und Verhaltungsbefehle einzuholen. Eine Reihe solcher Fälle sind aufgezählt in der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817, der Kabinettsordre und der Geschäftsanweisung vom 31. Dezember 1825.

Kap. VI. Die Provinzen und die größeren Kommunalverbände *).

§ 127. Entstehung und jetziger Umfang der größeren Kommunalverbände [1]).

Die Landstände der einzelnen Territorien, aus denen sich der preußische Staat zusammensetzte, hatten allgemein korporative Rechte. Schon die eigene Steuerverwaltung durch besondere ständische Aus-

*) Vgl. v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 3, S. 174 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (2. A) Bd. 1, S. 524 ff.; v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung S. 96 ff., 286 ff. Ausgaben der Provinzialordnung bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze und in den Ergänzungsbänden für die neuen und westlichen Provinzen. Synoptische Zusammenstellung der bis dahin erlassenen Provinzialordnungen bei Bornhak, Die Kreis- und Provinzialordnungen des preußischen Staates nebst den Dotationsgesetzen, Berlin 1887.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 3, S. 81 ff.; Lancizolle, Ueber Königtum und Landstände in Preußen, Berlin 1846.

schüsse, in deren Besitz sich die Stände seit dem 16. Jahrhundert allgemein gesetzt hatten, ließ es notwendig erscheinen, die korporativen Rechte der Stände in ihrer Gesamtheit anzuerkennen. Selbst nachdem unter dem großen Kurfürsten jeder Einfluß der Stände auf die Leitung der Staatsangelegenheiten beseitigt war, erhielt sich in den meisten Landesteilen das selbstständige Kredit- und Kassenwesen. Nur in Schlesien und Westpreußen wurden unter Friedrich dem Großen die Stände formell aufgehoben, und in den anderen ehemals polnischen Landesteilen bestanden solche überhaupt nicht. Mit dem Verschmelzen der einzelnen Landesteile zu einem einheitlichen Staate erschienen nunmehr die Stände, soweit sie Träger eigener Vermögensrechte waren, als die Vertreter ihrer Provinz. Seit Ende des 18. Jahrhunderts, als ständische Machtansprüche nicht mehr zu fürchten waren, benutzt der Staat diese provinziellen Verbände, die nur noch ihre Kassengeschäfte abzuwickeln hatten, um ihnen die Lösung staatlicher Aufgaben zu übertragen. Namentlich geschah dies hinsichtlich der Landarmenpflege, indem seit 1791 die Errichtung von Landarmen- und Invalidenhäusern durch besondere Landarmenverbände erfolgte, deren Bezirke sich mit den alten ständischen Territorien deckten. Zur Verwaltung der Landarmensachen wurden gewöhnlich gemischte Kommissionen aus Staatsbeamten und ständischen Deputierten gebildet. Durch zwei Momente, durch die Anerkennung der freilich historisch unrichtigen Thatsache, daß die Stände nur ihre Provinz vertreten, und diese der eigentliche Inhaber aller von den Ständen ausgeübten Rechte und Verbindlichkeiten ist, und durch die Uebertragung staatlicher Obliegenheiten auf diese Korporation entwickelt sich also gegen Ende des vorigen Jahrhunderts aus dem territorialen Ständetume der größere Kommunalverband.

Diese ständischen Organisationen, an die sich eine kommunale Verwaltung der Provinz anschloß, waren aber doch in den einzelnen Landesteilen zu ungleich entwickelt, als daß sie die Grundlage für ein reges kommunales Leben hätten bilden können. Dazu kam, daß allgemeine ständische Versammlungen nicht mehr stattfanden, und für jeden Zweig der Kommunalverwaltung besondere Ausschüsse bestellt waren, die unter sich in keinerlei rechtlichem Zusammenhange standen, so daß die Einheitlichkeit der Kommunalverwaltung verloren ging. Eine neue Entwicklungsperiode, auf deren Ergebnissen im wesentlichen die heutige Provinzialverfassung beruht, beginnt erst mit dem Jahre 1815.

Den Ausgangspunkt dieser neuen Entwicklung bildete aber nicht der Rest der ständischen Kommunalverwaltung, sondern einmal die neugestaltete allgemeine Landesverwaltung der Provinzen und weiterhin die Reorganisation der Provinzialstände als der Grundlage der geplanten reichsständischen Versammlung. Aus dem Zusammenwirken der allgemeinen Landesverwaltung der Provinzen mit den ursprünglich gar nicht für kommunale Zwecke gebildeten Provinzialständen entwickelt sich erst allmählich die kommunale Bedeutung der Provinzen.

An einen Gedanken des Stein'schen Publikandums vom 16. Dezember 1808 anknüpfend, der jedoch 1810 vollständig fallen gelassen war, wurden durch die Verordnung vom 30. April 1815 [2]) als größere, mehrere Regierungsbezirke umfassende Bezirke der allgemeinen Landesverwaltung aus dem ganzen Staatsgebiete zehn Provinzen gebildet [3]). An der Spitze jeder Provinz sollte ein Oberpräsident stehen, dessen Geschäftsthätigkeit im einzelnen geregelt wurde durch die Instruktion vom 23. Oktober 1817 [4]) und durch die hinsichtlich der Oberpräsidenten später an ihre Stelle tretende Geschäftsinstruktion vom 31. Dezember 1825 [5]).

Die Stellung des Oberpräsidenten war nach der Verordnung vom 30. April 1815 eine dreifache. Er hatte eine eigene Verwaltung, die Kontrolle der Regierungen und die Stellvertretung der obersten Staatsbehörden in deren besonderem Auftrage. Zur eigenen Verwaltung des Oberpräsidenten gehörte die Leitung der ständischen Angelegenheiten seiner Provinz, die Aufsicht über die nicht nur für einen Regierungsbezirk bestimmten öffentlichen Institute mit Ausnahme der unmittelbar unter dem Minister des Innern stehenden Kreditsysteme, die Anordnung allgemeiner Sicherheitsmaßregeln für mehrere Regierungsbezirke, insbesondere die Requisition der Militärbehörden und die obere Leitung der Kultus-, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, für welche besondere Behörden, die Konsistorien und Medizinalkollegien ge-

---

[2]) G.S. 1815, S. 85.

[3]) Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen, Sachsen, Westfalen, Kleve-Berg und Niederrhein. Durch die Kabinettsordres vom 3. Februar 1820, 26. Mai 1821 und 3. Dezember 1829 wurden jedoch Kleve-Berg und Niederrhein zu einer Provinz, der Rheinprovinz, und durch eine Kabinettsordre vom 3. Dezember 1829 die beiden Provinzen Ost- und Westpreußen zu der Provinz Preußen vereinigt.

[4]) G.S. 1817, S. 230. [5]) G.S. 1826, S. 1.

bildet waren, sowie der Vorsitz der Regierung seines Amtssitzes. Was die kontrollierende Thätigkeit anbetrifft, so hatte noch die Verordnung vom 30. April 1815 aus dem Publikandum vom 16. Dezember 1808 den Satz übernommen, daß die Oberpräsidenten keine Mittelinstanzen zwischen den Regierungen und dem Ministerium seien. Die Geschäftsinstruktion vom 31. Dezember 1825 ließ jedoch nicht nur diesen Vorbehalt fallen, sondern sprach, indem der Geschäftsverkehr des Ministeriums mit den Regierungen durch die Hand des Oberpräsidenten gehen mußte, ausdrücklich aus, daß er nicht nur ständiger Kommissar des Ministeriums, sondern eine selbstständige Kontrollinstanz sei. Endlich hat der Oberpräsident die obersten Staatsbehörden in deren besonderem Auftrage zu vertreten.

Für den Bezirk einer Provinz wurden nun auch abgesehen von der Oberpräsidentschaft verschiedene andere Behörden errichtet. Selbstverständlich war die Anknüpfung an die Provinz hinsichtlich der Konsistorien, die zugleich als Provinzialschulkollegien fungierten, und der Medizinalkollegien, da bei beiden Behörden dem Oberpräsidenten von Amtswegen der Vorsitz zustand. Aber auch die Provinzialsteuerdirektionen, welche während der Jahre 1825 bis 1827 in den meisten Landesteilen an Stelle der vierten Abteilungen der Regierungen errichtet wurden, und vielfach die Generalkommissionen werden gebildet für den Bezirk einer Provinz.

An diese ohne Rücksicht auf die historischen Territorien lediglich nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten der Verwaltung gebildeten Provinzialbezirke für die allgemeine Landesverwaltung werden nun aber die neuen ständischen Bildungen der zwanziger Jahre angeschlossen, welche als Grundlage für die allgemeinen Reichsstände dienen sollten. Bevor die Bildung der Provinzialstände erfolgte, wurde jedoch ihre Zuständigkeit übereinstimmend für das ganze Staatsgebiet geregelt.

Das allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823 [6]) bestimmte die Zuständigkeit der Provinzialstände, „des gesetzmäßigen Organs der verschiedenen Stände der Unterthanen in jeder Provinz“ dahin, daß ihnen 1. die Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angingen, 2. so lange keine allgemeinen ständischen Versammlungen stattfänden, die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den

[6]) G.S. 1823, S. 129.

Steuern zum Gegenstand hätten, soweit sie die Provinz beträfen, zur Beratung vorgelegt werden sollten; 3. daß Bitten und Beschwerden, welche auf das spezielle Wohl und Interesse der ganzen Provinz oder eines Teiles derselben Bezug hätten, von den Provinzialständen angenommen, geprüft, und sie darauf beschieden werden sollten; und daß endlich 4. die Kommunalverwaltung der Provinz ihren Beschlüssen vorbehaltlich der königlichen Genehmigung und Aufsicht überlassen werden sollte. Die Kommunalverwaltung spielte also eine sehr untergeordnete Rolle, auch war sie ihrem Umfange nach von geringer Bedeutung. Die Deckung der kommunalen Bedürfnisse durfte nur aus dem Vermögen oder den Einnahmen der kommunalen Institute selbst erfolgen, die Erhebung von Kommunalsteuern war unzulässig.

Die ständischen Verbände deckten sich nicht ganz mit den Provinzialgrenzen, da derjenige von Brandenburg auch die Altmark und die pommerschen Kreise Schievelbein und Dramburg umfaßte, die ihrerseits in den Verbänden von Sachsen, bezw. Pommern nicht vertreten waren.

Die ständischen Vertretungen selbst werden nicht durch ein allgemeines Gesetz, sondern für jede Provinz besonders durch acht provinzielle Verordnungen geregelt, nämlich für Brandenburg, Preußen und Pommern vom 1. Juli 1823 [7]) und für Sachsen, die Rheinprovinz, Schlesien, Westfalen und Posen vom 27. März 1824 [8]).

Schon nach dem Gesetze vom 5. Juni 1823 war der Grundbesitz zur Bedingung jeder Standschaft gemacht. Die Vertretung der einzelnen Besitzmassen, welche man als Stände bezeichnet, kann daher nur Grundbesitzmassen repräsentieren. An der Spitze stehen die Reichsunmittelbaren und Standesherren mit Virilstimmen. Sie bilden in einigen Provinzen allein, in anderen zusammen mit den Rittergutsbesitzern den ersten Stand. Die anderen Stände sind die Rittergutsbesitzer, die Städte und die Landgemeinden, welche sämtlich durch besondere Abgeordnete vertreten werden. Das Verhältnis in der Vertretung der drei Stände ist nach den einzelnen provinziellen Verordnungen ein verschiedenes. Charakteristisch ist den Bildungen aber überall ein unverhältnismäßiges Vorwiegen der Vertretung des Großgrundbesitzes. So günstig wie in der Rheinprovinz, wo Landgemeinden und Städte ebenso viele Abgeordnete wählten wie die im Westen fast

[7]) G.S. 1823, S. 130, 138, 146. [8]) G.S. 1824, S. 70, 101, 108, 141.

gar nicht vorhandene Ritterschaft, war das Verhältnis für Kleingrundbesitz und Städte nirgends sonst.

Als charakteristische Züge der neuen Provinzialverfassungen lassen sich also bezeichnen die Handhabung der Verwaltung ausschließlich durch das berufsmäßige Beamtentum, Provinzialstände, gebildet unter vorzugsweiser und unverhältnismäßiger Berücksichtigung des Großgrundbesitzes, mit bloß beratender Stimme und ohne irgendwie erheblichen Einfluß auf die Kommunalverwaltung oder auf die allgemeine Landesverwaltung der Provinz, der Mangel jeder organischen Verbindung zwischen kommunaler und allgemeiner Landesverwaltung.

Da die Stände der früheren historischen Territorien vielfach als kommunale Organe eine Bedeutung gewonnen hatten, die neuen Provinzialgrenzen sich aber nicht mehr mit denen der historischen Territorien deckten, so blieben neben den neuen Provinzialständen jene älteren Verbände noch bestehen. Dieselben haben aber im Gegensatze zu den Provinzialverbänden, welche vorzugsweise als Grundlage für die Reichsstände dienen sollten, einzig und allein eine kommunale Bedeutung. Man bezeichnet daher die betreffenden ständischen Vertretungen als Kommunallandtage. Als solche größeren Kommunalverbände bestanden nach der Verordnung vom 17. August 1825 [9]) je einer für die Altmark, die übrige Kurmark und die Neumark, nach der Verordnung vom 18. November 1826 [10]) für die Niederlausitz, nach einer solchen vom 17. August 1825 [11]) je einer für Neuvorpommern und Rügen einerseits und für Altvorpommern und Hinterpommern andererseits, sowie endlich nach dem Landtagsabschiede vom 2. Juni 1827 [12]) für die Oberlausitz. Die Kommunallandtage der Kur- und Neumark und Pommerns setzten sich zusammen aus den Provinziallandtagsmitgliedern der betreffenden Gebiete. Dagegen wurden die der Altmark und der Lausitz nach besonderen Grundsätzen gebildet. Gegenstand der kommunalen Thätigkeit war die Beschlußfassung über die Verwaltung verschiedener provinzieller Institute und Veranstaltungen.

Mit der Berufung der verschiedenen Provinziallandtage zu einem Vereinigten Landtage in Berlin durch die Verordnung vom 3. Februar 1847 wurde ihre eigentliche Aufgabe, die Grundlage für die reichsständische Versammlung zu bilden, erfüllt. Als jedoch bald darauf

---

[9]) G.S. 1825, S. 200. [10]) G.S. 1826, S. 110. [11]) G.S. 1825, S. 215.
[12]) v. Kamptz, Ann. Bd. 11, S. 299.

seit dem Uebergange Preußens zur repräsentativen Verfassung die Volksvertretung ohne Zuhilfenahme der provinziellen Vertretungen gewählt wurde, mußte diese Thatsache auf die Stellung der Provinzialstände den schwerwiegendsten Einfluß ausüben. Sie waren damit aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung verdrängt und sahen sich auf ihre Thätigkeit innerhalb der Verwaltung beschränkt. Dazu kam, daß die überwiegende Machtstellung des Großgrundbesitzes innerhalb der provinziellen Vertretungen, die über seine wahre wirtschaftliche und politische Bedeutung weit hinausging, dringend eine andere Bildung der Provinzialversammlungen erforderte. Die bereits mehrfach erwähnte Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 suchte diesem Bedürfnisse gerecht zu werden, indem sie einmal die Provinzialversammlung nicht mehr nach Besitzmassen sich zusammensetzen, sondern von den reorganisierten Kreistagen die Mitglieder des Provinziallandtages wählen ließ, und indem sie weiterhin die Provinzialversammlung beschränkte auf die Beschlußfassung in Kommunalangelegenheiten, die Ausführung der Beschlüsse, soweit nicht besondere ständische Kommissionen bestellt waren, dem Oberpräsidenten überlassend. Bei dem engen Zusammenhange, in dem diese neue Provinzialverfassung mit der sich als undurchführbar erweisenden Reorganisation der Gemeinde- und Kreisverfassungen stand, mußte aber auch die Reform der Provinzialverwaltung vorläufig aufgeschoben werden. Das Gesetz vom 24. Mai 1853[13]) suspendierte daher gleichzeitig mit der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 auch die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung von demselben Tage und setzte die ständische Gesetzgebung der zwanziger Jahre wieder in Kraft.

Mit dem Erwerbe der neuen Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau wurde deren allgemeine Landesverwaltung in der Provinzialinstanz nach dem Vorbilde der alten Provinzen unter einem Oberpräsidenten organisiert, und die in den anderen Landesteilen für die allgemeine Landesverwaltung der Provinz geltende Gesetzgebung unmittelbar in Kraft gesetzt. Die Verordnungen vom 22. August 1867[14]) und 22. September 1867[15]) erklärten außerdem die Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein zu Kommunalverbänden. Die kommunalen Vertretungen beider Provinzen wurden zwar ebenfalls nach Besitzmassen gebildet, doch trat an die Stelle des

[13]) G.S. 1853, S. 238. [14]) G.S. 1867, S. 1349. [15]) G.S. 1867, S. 1587.

Rittergutsbesitzes der Großgrundbesitz überhaupt, und erfuhr das in den alten Provinzen bestehende Uebergewicht des Großgrundbesitzes über die anderen Besitzmassen eine bedeutende Ermäßigung. Abgesehen von den virilstimmberechtigten Standesherren waren auf beiden Provinziallandtagen die drei Klassen Großgrundbesitz, Landgemeinden und Städte gleich stark vertreten. In Hannover war überdies der Oberpräsident mit der kommunalen Verwaltung nicht befaßt, sondern diese stand einem ständischen Ausschusse und einem vom Provinziallandtage gewählten Landesdirektorium zu. Auch war die Provinz zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben mit staatlichen Fonds reich ausgestattet worden.

In Hessen-Nassau erschien dagegen bei der Zusammensetzung der Provinz aus mehreren bisher selbstständigen Staaten die Bildung eines einheitlichen Kommunalverbandes noch nicht möglich. Es wurden daher durch die Verordnungen vom 20. und 26. September 1867 [16]) der Regierungsbezirk Kassel einerseits und der Regierungsbezirk Wiesbaden mit Ausschluß der Stadt Frankfurt a. M. andererseits als besondere Kommunalverbände konstituiert. Der Kommunallandtag für den Regierungsbezirk Kassel wurde in derselben Weise gebildet wie die bisherigen kurhessischen Landstände, nämlich nach den vier Ständen a. Standesherren und Ritterschaft, b. Städte, c. Landgemeinden, d. höchstbesteuerte Grundbesitzer und Gewerbtreibende, die ungefähr gleich stark vertreten waren. Für den Regierungsbezirk Wiesbaden setzte sich dagegen der Kommunallandtag zusammen aus den Standesherren, zwei gewählten Vertretern der Großgrundbesitzer und je zwei Abgeordneten der innerhalb des Kommunalverbandes belegenen Kreise. Die kommunale Verwaltung wurde wie in Hannover ständischen Ausschüssen und Behörden übertragen, auch erhielten beide Verbände eine Dotation aus Staatsmitteln.

Die in den neuen Provinzen versuchte Uebertragung der Kommunalverwaltung auf kommunale Organe statt des Oberpräsidenten bewährte sich so gut, daß dieselbe während der folgenden Jahre im Verwaltungswege durch vom Könige bestätigte Regulative auch in den Provinzen Schlesien, Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz vorgenommen wurde. Auch erforderte schon die gleichmäßige Behandlung aller Landesteile eine Ausstattung auch der alten Provinzen mit

[16]) G.S. 1867, S. 1537, 1659.

staatlichen Fonds zu kommunalen Zwecken unter Ueberweisung der ensprechenden Verpflichtungen. Dieselbe erfolgte daher durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. April 1875.

Nachdem die Reform der Kreisverfassungen durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen durchgeführt war, unternahm man es, auch die mit dem gesamten sonstigen Rechtszustande des Landes in Widerspruch stehende Provinzialverfassung nach Analogie der Kreisverfassung einer Umgestaltung zu unterziehen. Bei dem engen Zusammenhange, in den man die Provinzialverfassung mit der Kreisverfassung zu setzen beabsichtigte, mußte sich freilich diese Reform zunächst beschränken auf die Provinzen, für welche die neue Kreisordnung erlassen war. So erging denn die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 [17]) zunächst für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen. Verschiedene Aenderungen in untergeordneten Punkten erfuhr dieselbe durch die Novelle vom 22. März 1881 [18]). Erst mit dem Erlasse der neuen Kreisordnungen für die neuen und westlichen Provinzen konnte auch die Ausdehnung der Provinzialordnung auf dieselben stattfinden, und zwar erfolgte sie durch die Einführungsgesetze für Hannover vom 7. Mai 1884 [19]), für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 [20]), für Westfalen vom 1. August 1886 [21]), für die Rheinprovinz vom 1. Juni 1887 [22]) und für Schleswig-Holstein vom 27. Mai 1888 [23]). Die Einführungsgesetze enthalten durchweg größere oder geringere Modifikationen der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 für die betreffende Provinz. In der Regel betreffen jedoch dieselben nur einzelne Punkte von untergeordneter Bedeutung. Mehr ins Gewicht fallen die Abänderungen, welche das Einführungsgesetz für Hessen-Nassau enthält. Hier galt es, aus den einzelnen Teilen der Provinz erst einen Kommunalverband und kommunale Organe für die ganze Provinz zu schaffen. Gleichwohl wollte man die Bezirksverbände unter Einverleibung der Stadt Frankfurt a. M. in den Verband von Wiesbaden vorläufig noch aufrecht erhalten. Die Bestimmungen der Provinzialordnung wurden daher in erster Linie für analog anwendbar erklärt auf die Bezirksverbände, die Kommunallandtage beider Bezirke vereinigen sich aber

---

[17]) G.S. 1875, S. 335.
[18]) G.S. 1881, S. 176. [19]) G.S. 1884, S. 237. [20]) G.S. 1885, S. 242.
[21]) G.S. 1886, S. 254. [22]) G.S. 1887, S. 249. [23]) G.S. 1888, S. 191.

zu einem Provinziallandtage zwecks Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten. Auf Grund dieser Einführungsgesetze ist die Provinzialordnung in der Fassung, wie sie sich für jede Provinz aus dem Einführungsgesetze ergibt, von dem Minister des Innern besonders bekannt gemacht worden.

Die ältere Provinzialverfassung auf Grund der Gesetzgebung der zwanziger Jahre besteht also gegenwärtig nur noch in der Provinz Posen.

§ 128. Die Grundlagen der Provinzialverfassung.

Zu den acht älteren Provinzen des preußischen Staates kamen als besondere, mit keiner Provinz verbundene Gebiete nach der Verordnung vom 7. Januar 1852 [1]) die hohenzollernschen Lande und nach der Verordnung vom 5. November 1854 [2]) das Jadegebiet. Aus den 1866 erworbenen Landesteilen wurden demnächst gebildet [3]) die Provinz Hannover durch die Verordnung vom 12. September 1867 [4]) die Provinz Schleswig-Holstein durch die Verordnung vom 22. September 1867 [5]) und die Provinz Hessen-Nassau durch den Allerhöchsten Erlaß vom 7. Dezember 1868 [6]). Der preußische Staat umfaßte daher elf Provinzen und die mit keiner Provinz verbundenen Bezirke der hohenzollernschen Lande und des Jadegebietes. In dieser Provinzialeinteilung vollzogen sich während der nächsten Jahre verschiedene Veränderungen. Durch Gesetz vom 23. März 1873 [7]) wurde das Jadegebiet unter gleichzeitigem Inkraftsetzen aller im Regierungsbezirke Aurich geltenden Gesetze mit der Provinz Hannover vereinigt. Das Herzogtum Lauenburg wurde nach seiner Einverleibung in den preußischen Staat durch das Gesetz vom 23. Juni 1876 [8]) hinsichtlich der allgemeinen Landesverwaltung zu der Provinz Schleswig-Holstein geschlagen. Das Gesetz vom 19. März 1877 [9]) teilte weiterhin die

---

[1]) G.S. 1852, S. 35. [2]) G.S. 1854, S. 595.

[3]) Die Enklave Kaulsdorf wurde durch die Verordnung vom 22. Mai 1867 — G.S. 1867, S. 729 — mit der Provinz Sachsen, Regierungsbezirk Erfurt, das ehemalige Oberamt Meisenheim durch die Verordnung vom 20. September 1867 — G.S. 1867, S. 1534 — mit der Rheinprovinz, Regierungsbezirk Koblenz, vereinigt.

[4]) G.S. 1867, S. 1497. [5]) G.S. 1867, S. 1581. [6]) G.S. 1868, S. 1056.

[7]) G.S. 1873, S. 107. [8]) G.S. 1876, S. 169. [9]) G.S. 1877, S. 107.

Provinz Preußen in zwei Provinzen, Ost- und Westpreußen. Endlich wurde die Stadt Berlin, nachdem dieselbe in kommunaler Beziehung schon auf Grund des § 2 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1876 aus der Provinz Brandenburg ausgeschieden war, durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 auch hinsichtlich der allgemeinen Landesverwaltung von derselben endgiltig getrennt und für einen besonderen Verwaltungsbezirk erklärt.

Der preußische Staat umfaßt daher gegenwärtig zwölf Provinzen[10]): 1. Ostpreußen, 2. Westpreußen, 3. Brandenburg, 4. Pommern, 5. Posen, 6. Schlesien, 7. Sachsen, 8. Schleswig-Holstein, 9. Hannover, 10. Westfalen, 11. Hessen-Nassau, 12. die Rheinprovinz. Dazu kommen als besondere Verwaltungsbezirke die Stadt Berlin und die hohenzollernschen Lande. Die Stadt Berlin wird zwar in der Gesetzgebung selbst verschiedentlich als Provinz bezeichnet. Gleichwohl fehlt ihr das charakteristische Merkmal der Provinz, die Vereinigung mehrerer Kommunalverbände zu einem größeren Verbande. Sie ist deshalb zwar keine Provinz, aber sie vertritt die Stelle einer solchen sowohl in der kommunalen wie in der allgemeinen Landesverwaltung. Es finden demgemäß auch die Bestimmungen der Provinzialordnung auf die Stadt Berlin keine Anwendung.

Jede Provinz bildet gleichzeitig einen Bezirk der Kommunalverwaltung wie der allgemeinen Landesverwaltung. Die bisherigen Abweichungen in der Begrenzung der provinzialständischen Verbände von derjenigen der Provinzen als Verwaltungsbezirke sind ausdrücklich beseitigt. Die Kreise und Ortschaften, welche bisher zu einem anderen provinzialständischen Verbande gehört haben, sind aus diesem aus- und in den Kommunalverband derjenigen Provinz eingetreten, innerhalb deren Grenzen sie belegen sind. Zum Kommunalverbande der Provinz gehören daher alle innerhalb derselben belegenen Kreise und alle zu diesen Kreisen gehörenden Ortschaften (§ 1 Pr.O.). Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich des Kreises Herzogtum Lauenburg. Derselbe ist zwar hinsichtlich der allgemeinen Landesverwaltung ein Teil der Provinz Schleswig-Holstein und für die diesbezüglichen Verwaltungsangelegenheiten in dem schleswig-holsteinschen Provinziallandtage und Provinzialausschusse vertreten. Dagegen ist der Kreis in

[10]) Die hier festgehaltene offizielle Reihenfolge ist bestimmt durch den Allerhöchsten Erlaß vom 4. September 1869 — M.Bl. der inn. Verw. 1869, S. 233 —.

Bezug auf die Kommunalverwaltung den bei der Vereinigung mit Preußen gegebenen Zusicherungen entsprechend der Provinz Schleswig-Holstein nicht einverleibt worden, sondern mit der Verpflichtung, seinerseits die kommunalen Aufgaben der Provinz innerhalb des Kreisgebietes zu erfüllen, außerhalb jedes Provinzialverbandes verblieben [11]).

Die Veränderung bestehender Provinzialgrenzen erfolgt durch Gesetz. Die infolge einer derartigen Veränderung erforderliche Regelung der Verhältnisse ist unbeschadet aller Privatrechte dritter durch den Minister des Innern zu bewirken. Die Veränderungen solcher Gemeinde- und Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Provinzialgrenzen sind, ziehen die Veränderung der letzteren ohne weiteres nach sich. Eine jede Veränderung der Provinzialgrenzen, welche nicht durch Gesetz erfolgt, ist in den Amtsblättern der beteiligten Provinzen bekannt zu machen (§§ 3, 4 Pr.O.). Für die Provinz Posen sind diese Bestimmungen zwar formell nicht in Kraft, ihre Geltung ergiebt sich aber auch für diese Provinz daraus, daß eine Veränderung der posener Provinzialgrenzen ohne Veränderung der Grenzen einer anderen Provinz unmöglich ist.

Die Provinz bildet in kommunaler Beziehung eine Vereinigung von Kreisen zu einem größeren Kommunalverbande. Mitglieder des Verbandes sind also, sowohl was die Bildung der kommunalen Organe wie die Steuerpflicht anbetrifft, nicht die in der Provinz wohnenden Personen, sondern die zu der Provinz gehörigen Kreise. Die Provinzialangehörigkeit läßt sich daher auch nur mittelbar bestimmen durch das Kriterium der Kreisangehörigkeit. Provinzialangehörige sind alle Angehörigen der zu der Provinz gehörigen Kreise (§ 5 Pr.O.). Aus der Provinzialangehörigkeit ergiebt sich die Berechtigung 1. zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Provinzialverbandes nach näherer Vorschrift der Provinzialordnung, 2. zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Provinzialverbandes nach Maßgabe der für dieselben bestehenden Bestimmungen (§ 6 Pr.O.). Zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Provinzialverbandes sind jedoch nicht nur die Provinzialangehörigen im Sinne der Legaldefinition, sondern auch die der Provinz nur durch Grundbesitz zugehörigen Personen berechtigt, und das Mitbenutzungsrecht

[11]) Einführungsgesetz vom 27. Mai 1888 Art. V.

der Provinzialangehörigen an den öffentlichen Anstalten hat nicht den Sinn, daß dadurch nicht der Provinz angehörige Personen von der Mitbenutzung unbedingt ausgeschlossen wären. Die Provinzialordnung erklärt es außerdem noch für eine Verpflichtung der Provinzialangehörigen, nach näherer Vorschrift des Gesetzes zu den Provinziallasten beizutragen. Wie aber bei der Behandlung des Provinzialsteuerwesens sich ergeben wird, handelt es sich auch hier nicht um einen Ausfluß der Provinzialangehörigkeit, da der Provinz steuerpflichtig nicht ihre einzelnen Angehörigen, sondern nur die Kreise sind. Es ergiebt sich somit die eigentümliche Thatsache, daß der vom Gesetze aufgestellte Begriff der Provinzialangehörigkeit keinen rechtlichen Inhalt hat, die Provinzialangehörigkeit umfaßt nicht wie die Zugehörigkeit zu einem anderen Kommunalverbande die politischen Rechte des einzelnen innerhalb der Korporation. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an der Verwaltung, wie sie bei den anderen Kommunalverbänden meist besteht, ist hinsichtlich der Provinzialverwaltung gesetzlich nicht ausgesprochen worden.

§ 129. Die kommunalen Organe des Provinzialverbandes.

Jede Provinz hat zunächst als repräsentatives Organ eine Provinzialversammlung oder einen Provinziallandtag.

Der Provinziallandtag besteht in den Kreisordnungsprovinzen aus Abgeordneten der Land- und Stadtkreise der Provinz. Die Zahl der Abgeordneten ist für die einzelnen Provinzen verschieden je nach der Einwohnerzahl der Kreise bestimmt. Durch statutarische Anordnungen des Provinziallandtages können Kreise, die nur einen oder zwei Abgeordnete zu wählen haben, zu einem Wahlverbande vereinigt werden. Die Feststellung der Zahl der von jedem Kreise zu wählenden Abgeordneten erfolgt auf Grund der letzten Volkszählung vor jeder neuen Wahl durch den Provinzialausschuß und wird durch die Amtsblätter der Provinz zur öffentlichen Kenntnis gebracht. Anträge auf Berichtigung der Feststellung sind innerhalb vier Wochen nach Ausgabe des Amtsblattes, durch welches die Feststellung veröffentlicht worden ist, bei dem Provinzialausschusse anzubringen, welcher darüber endgiltig beschließt (§§ 9—13 Pr.O., E.G. für Hannover Art. I, für Hessen-Nassau Art. III, für Westfalen Art. II, für die Rheinprovinz Art. II, für Schleswig-Holstein Art. II).

Die Abgeordneten der Landkreise werden von den Kreistagen oder, wenn die Bildung von Wahlbezirken beschlossen ist, von den zu dem Wahlbezirke gehörigen Kreistagen gemeinschaftlich unter Vorsitz eines vom Oberpräsidenten zu ernennenden Wahlkommissars gewählt. Die Abgeordneten der Stadtkreise wählt dagegen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung in gemeinschaftlicher Sitzung unter dem Vorsitze des Bürgermeisters, nur die des Stadtkreises Altona der Kreistag, doch muß hier einer der Abgeordneten dem Magistrate der Stadt Ottensen angehören. Die Wahl erfolgt nach Maßgabe des der Provinzialordnung beigefügten Wahlreglements, also in geheimer Abstimmung mittels Stimmzettel durch absolute Mehrheit. Wählbar ist jeder selbstständige, d. h. in der Verfügung über sein Vermögen nicht durch gerichtliche Anordnung beschränkte Angehörige des deutschen Reiches, welcher das dreißigste Lebensjahr vollendet hat, sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindet und seit mindestens einem Jahre der Provinz durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehört[1]). Die Wählbarkeit geht verloren, wenn eins dieser Erfordernisse nicht mehr zutrifft, sie ruht während der Dauer des Konkurses, während der Dauer einer gerichtlichen Untersuchung wegen Verbrechen oder wegen solcher Vergehen, die den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte nach sich ziehen können oder müssen, und wenn die gerichtliche Haft verfügt ist. Die Wahlperiode der Abgeordneten beträgt sechs Jahre. Die Wahl verliert dauernd oder vorübergehend ihre Wirkung mit dem gänzlichen oder zeitweisen Aufhören einer der für die Wählbarkeit vorgeschriebenen Bedingungen. Der Provinziallandtag beschließt darüber, ob einer dieser Fälle eingetreten ist. Die Vornahme der Wahlen ordnet der Oberpräsident an. Derselbe hat auch die Namen der neugewählten Abgeordneten durch das Amtsblatt bekannt zu machen. Dagegen liegt die Einführung derselben dem Vorsitzenden des Provinziallandtages ob.

Die Ersatzwahlen für die im Laufe der Wahlperiode Ausgeschiedenen nehmen dieselben Wahlversammlungen vor, welche die letzteren gewählt haben. Die Vollziehung der Ersatzwahlen muß innerhalb längstens sechs Monaten und wo möglich vor dem Zusammentritte

[1]) Die einjährige Angehörigkeit an die Provinz kann für einen Teil des Jahres eine solche durch Grundbesitz, für einen anderen Teil eine solche durch Wohnsitz sein. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 25. April 1876, Bd. 1, S. 15.

des nächsten Provinziallandtages erfolgen. Die Ersatzmänner bleiben nur bis zum Ende desjenigen Zeitraumes in Thätigkeit, für welchen die Ausgeschiedenen gewählt waren.

Gegen das stattgehabte Wahlverfahren kann jedes Mitglied der Wahlversammlung innerhalb zehn Tagen Einspruch bei dem Vorsitzenden des Wahlvorstandes erheben. Die Beschlußfassung über den Einspruch, über welchen die Beteiligten vorab zu hören sind, steht dem Provinziallandtage zu. Auch sonst prüft der Provinziallandtag die Legitimation seiner Mitglieder von Amtswegen und beschließt darüber. Gegen Beschlüsse des Provinziallandtages, welche die Wählbarkeit seiner Mitglieder oder die Giltigkeit des Wahlverfahrens betreffen, findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Dieselbe hat zwar keine aufschiebende Wirkung, doch dürfen bis zur rechtskräftigen Entscheidung Ersatzwahlen nicht vorgenommen werden (§§ 14—24 Pr.O., E.G. für Schleswig-Holstein Art. II).

In der Provinz Posen ist hinsichtlich der Bildung des Provinziallandtages noch jetzt maßgebend die Verordnung vom 27. März 1824[2]), welche durch einige spätere Verordnungen in Einzelheiten ergänzt und abgeändert ist. Die Provinzialvertretung gliedert sich hier nach drei Ständen. Der erste Stand besteht aus dem Fürsten von Thurn und Taxis wegen des Fürstentums Krotoschin, dem Fürsten Sulkowski wegen des Familienmajorats Reisen, dem Fürsten Radziwill wegen der Herrschaft Przygodzice und dem Grafen Raczynski, welche vier je eine Virilstimme führen, und aus 22 zu wählenden Abgeordneten der Ritterschaft.. Den zweiten Stand bilden 16 Abgeordnete der Städte, den dritten 8 Abgeordnete der übrigen Gutsbesitzer. Allgemeine Bedingungen der Mitgliedschaft des Provinziallandtages sind zehnjähriger Grundbesitz, wobei die Besitzzeit des Erblassers dem Erben mit angerechnet wird, die Vollendung des 30. Lebensjahres, unbescholtener Ruf[3]) und preußische Staatsangehörigkeit. Besondere Erfordernisse sind außerdem im ersten Stande der Besitz eines in den Hypothekenbüchern der vormaligen Landgerichte zu Posen oder Bromberg eingetragenen Rittergutes, wobei eine Verminderung der Sub-

[2]) G.S. 1824, S. 141.

[3]) Eine genaue Bestimmung darüber, wann Bescholtenheit vorliegt, giebt die Deklaration vom 23. Juli 1847 — G.S. 1847, S. 279 —.

stanz bis unter 1000 Morgen die Qualifikation zur Mitgliedschaft aufhebt[4]); im Stande der Städte die Mitgliedschaft des Magistrats oder der Betrieb eines bürgerlichen Gewerbes, welches eine Korporation, Innung oder Meisterschaft erheischt, falls der Grundbesitz und das Gewerbe des Gewerbetreibenden zusammen in Städten mit Virilstimmberechtigung einen Wert von wenigstens 4000 Thlrn., in den übrigen Städten einen Wert von 1500 Thlrn. hat; endlich im Stande der Landgemeinden der Besitz eines als Hauptgewerbe selbst bewirtschafteten Landgutes von wenigstens 60 Magdeburger Morgen[5]).

Die ritterschaftlichen Abgeordneten werden auf die einzelnen Kreise verteilt und von den Rittergutsbesitzern gewählt. In den Städten steht das Wahlrecht denjenigen zu, welche den Magistrat wählen. Nur die virilstimmberechtigten Städte wählen aber den Abgeordneten in sich unmittelbar, dagegen die mit anderen zu Kollektivstimmen vereinigten Städte auf je 150 von Christen bewohnte Feuerstellen einen Wähler, der ein Grundeigentum von wenigstens 300 Thlrn. Wert besitzen muß[6]). Im Stande der Landgemeinden treten die wahlberechtigten Grundbesitzer gemeindeweise zusammen, und jede Landschaft wählt einen Ortswähler. Die Ortswähler und diejenigen Besitzer von Gütern im Umfange von wenigstens 30 Morgen, die weder Rittergüter sind, noch einer Landgemeinde angehören, vereinigen sich bezirksweise zur Wahl je eines Bezirkswählers, und die Bezirkswähler haben erst den Abgeordneten zu wählen[7]). Die Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts sind dieselben wie für die Mitgliedschaft des Provinziallandtages. Nur wird im Stande der Städte und Landgemeinden nicht zehnjähriger, sondern nur eigentümlicher Grundbesitz erfordert, und es genügt das Alter von 24 Jahren. Das Wahlrecht ist persönlich auszuüben.

Die Wahlen stehen unter Aufsicht des Landrats, der dieselben entweder selbst oder durch einen von ihm ernannten Kommissar leitet. Sind bei einer Wahl mehrere Kreise beteiligt, so ernennt der Landtagskommissarius den Landrat, der die Wahl zu leiten hat. Die Wahlen vollziehen sich nach Maßgabe des allgemeinen Reglements

---

[4]) Verordnung vom 15. Dezember 1830 — G.S. 1832, S. 9 —.
[5]) A. a. O. [6]) A. a. O.
[7]) Verordnung vom 19. Dezember 1845 — G.S. 1846, S. 18 —.

vom 22. Juni 1842 [8]). Der Landrat hat die Wahlen zu prüfen und kann, wenn er in irgend einer Beziehung Mängel findet, eine Neuwahl verlangen. Die Bestätigung der Wahlen erfolgt durch die Immediatkommission für die ständischen Angelegenheiten, welche unter gewissen Voraussetzungen die königliche Entscheidung einzuholen hat [9]). Die Wahlperiode beträgt sechs Jahre derart, daß alle drei Jahre die Hälfte ausscheidet. Die das erste Mal Ausscheidenden werden durch das Loos bestimmt. Die Ausscheidenden sind wieder wählbar. Für jeden Abgeordneten werden in gleicher Weise zwei Stellvertreter gewählt.

In den Kreisordnungsprovinzen mit Ausnahme von Hessen-Nassau wird der Provinziallandtag vom Könige wenigstens alle zwei Jahre einmal, in Hessen-Nassau nach Bedürfnis berufen, außerdem aber, so oft es die Geschäfte erfordern. Der Versammlungsort richtet sich nach der königlichen Einberufungsordre. Herkömmlich ist dies die Provinzialhauptstadt, nur für die Provinz Brandenburg ist Berlin, für die Provinz Sachsen Merseburg, für die Rheinprovinz Düsseldorf regelmäßiger Versammlungsort und Sitz der provinziellen Kommunalverwaltung überhaupt. Die Ladung der Mitglieder, die Eröffnung und Schließung des Provinziallandtages erfolgt durch den Oberpräsidenten der Provinz als königlichen Kommissarius oder dessen für diesen Zweck ernannten Stellvertreter. Der königliche Kommissarius bildet die Mittelsperson bei allen Verhandlungen der Staatsbehörden mit dem Provinziallandtage. Er teilt demselben die Vorlagen der Staatsregierung mit und empfängt die von ihm abzugebenden Erklärungen und Gutachten. Der königliche Kommissar wie die zu seiner Unterstützung und Vertretung abgeordneten Staatsbeamten sind befugt, den Sitzungen des Provinziallandtages und den von ihm zur Vorbereitung seiner Beschlüsse gewählten Kommissionen beizuwohnen, und müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden.

Die Sitzungen des Provinziallandtages sind öffentlich vorbehaltlich der Befugnis desselben, für einzelne Gegenstände durch einen in geheimer Sitzung zu fassenden Beschluß die Oeffentlichkeit auszuschließen. Zur Beschlußfähigkeit des Provinziallandtages ist erforderlich die An-

---

[8]) G.S. 1842, S. 213.

[9]) Kabinettsordre vom 20. November 1840 — M.Bl. der inn. Verw. 1841, S. 5 —.

wesenheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl, wobei auch die sich der Abstimmung enthaltenden als anwesend betrachtet werden. Die Beschlußfassung erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit der Abstimmenden. Die Mitglieder des Provinzialausschusses und des Landesdirektoriums können, wenn sie nicht selbst Mitglieder des Provinziallandtages sind, den Sitzungen desselben mit beratender Stimme beiwohnen. Doch kann der Provinziallandtag beschließen, einzelne sie persönlich berührende Gegenstände in ihrer Abwesenheit und in geheimer Sitzung zu verhandeln, sofern sie nicht Mitglieder der Versammlung sind.

Der Provinziallandtag versammelt sich unter dem Vorsitze des ältesten Mitgliedes, dem die beiden jüngsten Mitglieder als Schriftführer und Stimmzähler zur Seite stehen, und wählt zunächst nach Maßgabe des Wahlreglements einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter. Dieselben fungieren während der ganzen Sitzungsperiode und in der darauf folgenden Zwischenzeit bis zum Zusammentritte des nächsten Provinziallandtages. Der Vorsitzende hat die Verhandlungen zu leiten und die Ordnung zu handhaben. Im übrigen regelt der Provinziallandtag seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung (§§ 25—33 Pr. O.E.G. für Hessen-Nassau Art. III).

In der Provinz Posen soll ebenfalls alle zwei Jahre ein Provinziallandtag berufen werden, sofern dazu hinreichende Veranlassung ist. Die Ladung erfolgt durch den Landtagskommissarius, der ebenso wie in den anderen Provinzen die Mittelsperson zwischen der Staatsregierung und dem Landtage bildet. Die Ernennung des Vorsitzenden, welcher den Titel Landtagsmarschall führt, steht dem Könige aus den Mitgliedern des ersten Standes für die Zeit vom Beginn des Landtags bis zur Eröffnung des nächstfolgenden zu. Für die Beschlußfähigkeit der Versammlung ist die Anwesenheit von wenigstens drei Vierteln ihrer Mitglieder notwendig. Zu einem giltigen Beschlusse über solche Gegenstände, welche von dem Könige zur Beratung an den Landtag gewiesen oder ihrem Beschlusse mit Vorbehalt königlicher Sanktion überlassen oder sonst zur Kenntnis des Königs zu bringen sind, wird Zweidrittelmehrheit erfordert, im übrigen genügt einfache Mehrheit. Sobald zwei Drittel der Mitglieder eines Standes sich durch einen Beschluß verletzt glauben, findet Sonderung in Teile statt. Die Versammlung verhandelt dann nicht mehr als Gesamtheit, sondern nach Ständen. Die Beschlüsse derselben werden dem Könige

zur Entscheidung vorgelegt. Das Resultat der Landtagsverhandlungen und die Landtagsabschiede sind durch den Druck bekannt zu machen.

An die Stelle des posener Provinziallandtages, so lange dieser nicht versammelt ist, tritt nach der Verordnung vom 21. Juni 1842 [10]) ein ständischer Ausschuß, bestehend aus sechs Mitgliedern des ersten Standes, darunter der Landtagsmarschall, vier städtischen und zwei bäuerlichen Mitgliedern. Vorsitzender ist der Landtagsmarschall. Die übrigen Mitglieder werden auf dem Provinziallandtage von jedem Stande in sich gewählt. Die Wahlperiode dauert von einem Landtage zum andern. Aufgabe des ständischen Ausschusses ist es einzig und allein, wenn der Provinziallandtag nicht versammelt ist, an die Stelle desselben zu treten und seine Funktionen wahrzunehmen.

Für die Handhabung der Kommunalverwaltung der Provinz besteht in den Kreisordnungsprovinzen ein besonderes Organ, der Provinzialausschuß. Nur in Hessen-Nassau, wo Gegenstände der kommunalen Verwaltung für die ganze Provinz zunächst noch nicht vorhanden waren, sollte nach Art. IV des hessen-nassauischen Einführungsgesetzes zur Provinzialordnung vorläufig ein Provinzialausschuß nicht gebildet werden, vielmehr die Erledigung der diesem obliegenden Geschäfte durch den Oberpräsidenten und die Wahrnehmung der erforderlichen Kassen- und Rechnungsgeschäfte durch die Regierungshauptkasse zu Kassel erfolgen. Die Einführung des Provinzialausschusses für Hessen-Nassau nach Maßgabe der Bestimmungen der Provinzialordnung blieb einer königlichen Verordnung nach Anhörung des Provinziallandtages vorbehalten. Nachdem diese Verordnung nunmehr am 16. Dezember 1887 ergangen ist [11]), nimmt die Provinz Hessen-Nassau in dieser Beziehung keine Sonderstellung mehr ein.

Der Provinzialausschuß besteht aus einem Vorsitzenden und einer durch das Provinzialstatut festzusetzenden Zahl von mindestens sieben bis höchstens dreizehn Mitgliedern. Außerdem ist abgesehen von der Provinz Hannover der Landesdirektor von Amtswegen Mitglied des Provinzialausschusses. Der Vorsitzende, die Mitglieder des Provinzialausschusses und aus der Zahl der letzteren der Stellvertreter des Vorsitzenden werden vom Provinziallandtage gewählt, desgleichen für die Mitglieder eine mindestens der Hälfte derselben gleichkommende

[10]) G.S. 1842, S. 227. [11]) G.S. 1887, S. 487.

Anzahl von Stellvertretern. Die Zahl der Stellvertreter und die Reihenfolge ihrer Einberufung wird durch das Provinzialstatut bestimmt. Wählbar ist jeder zum Provinziallandtage wählbare Angehörige des deutschen Reiches, ausgeschlossen bleiben jedoch der Oberpräsident, die Regierungspräsidenten und sämtliche Provinzialbeamte.

Der Landesdirektor kann weder Vorsitzender noch stellvertretender Vorsitzender des Provinzialausschusses sein. Die Wahl des Vorsitzenden, der Mitglieder des Provinzialausschusses und der Stellvertreter erfolgt auf sechs Jahre mit alle drei Jahre alternierendem Ausscheiden der Mitglieder und Stellvertreter. Jede Wahl verliert dauernd oder vorübergehend ihre Wirkung mit dem Fortfalle einer der für die Wählbarkeit vorgeschriebenen Bedingungen. Der Provinzialausschuß hat darüber zu beschließen, ob einer dieser Fälle eingetreten ist. Gegen diesen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Für die im Laufe der Wahlperiode ausscheidenden Mitglieder und Stellvertreter haben beim nächsten Zusammentreten des Provinziallandtages Ersatzwahlen stattzufinden.

Der Vorsitzende des Provinzialausschusses wird vom Oberpräsidenten, die Mitglieder werden vom Vorsitzenden vereidigt und in ihre Stellen eingeführt. Sie können nach Maßgabe des Gesetzes vom 21. Juli 1852 im Disziplinarverfahren ihrer Stellen enthoben werden. Für das Disziplinarverfahren gelten dann dieselben Vorschriften, welche hinsichtlich des Landesdirektors zur Anwendung kommen.

Der Provinzialausschuß versammelt sich, so oft es die Geschäfte erfordern, auf Berufung des Vorsitzenden, dieselbe muß erfolgen auf den schriftlichen Antrag des Landesdirektors oder der Hälfte der Mitglieder des Provinzialausschusses. Auch können durch Beschluß desselben regelmäßige Sitzungstage festgesetzt werden. Beschlußfähig ist der Provinzialausschuß bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder mit Einschluß des Vorsitzenden. Die Beschlußfassung erfolgt mit Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. An einer Sache persönlich interessierte Mitglieder sind von der Beratung und Abstimmung ausgeschlossen. Wird dadurch der Provinziallandtag beschlußunfähig, und kann die Beschlußfähigkeit auch nicht durch Einberufung der Stellvertreter hergestellt werden, so steht die Beschlußnahme dem Provinziallandtage und, wenn die Angelegenheit nicht bis zu dessen Zusammentreten ver-

schoben werden kann, einer vom Oberpräsidenten aus den unbeteiligten Mitgliedern des Provinzialausschusses, den Stellvertretern und aus Mitgliedern des Provinziallandtages zu bestellenden Kommission zu. Der Vorsitzende des Provinziallandtages und die dem Landesdirektor zugeordneten oberen Beamten, in Hannover auch der Landesdirektor können den Sitzungen des Provinzialausschusses mit beratender Stimme beiwohnen, soweit der Provinzialausschuß nicht beschließt, einzelne sie persönlich berührende Angelegenheiten in ihrer Abwesenheit zu verhandeln. Diese Befugnis hat der Provinzialausschuß auch dann, wenn die betreffenden Personen zu seinen Mitgliedern gehören. Im übrigen regelt der Provinzialausschuß seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung, welche der Genehmigung des Provinziallandtages bedarf (§§ 45—57 Pr.O.).

Zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der kommunalen Provinzialverwaltung besteht ferner in jeder der Kreisordnungsprovinzen, in Hessen-Nassau erst auf Grund der Verordnung vom 16. Dezember 1887 ein Landesdirektorium. Dasselbe ist mit Ausnahme von Hannover grundsätzlich büreaukratisch unter einem Landesdirektor oder Landeshauptmann, der allein die entscheidende Stimme hat, organisiert, doch ist dem Provinziallandtage die Befugnis eingeräumt, dem Landesdirektor auch andere obere Beamte nicht nur mit beratender, sondern auch mit beschließender Stimme beizuordnen[12]). Das Provinzialstatut hat dann Bestimmung darüber zu treffen, welche gesetzlich dem Landesdirektor allein überwiesenen Geschäfte unter Mitwirkung jener Beamten zu erledigen sind. Es kann also mit einem Worte im Wege des Provinzialstatuts die büreaukratische Organisation des Landesdirektoriums durch die kollegiale ganz oder teilweise ersetzt werden, wie dies beispielsweise in der Provinz Sachsen geschehen ist[13]). In der Provinz Hannover ist dagegen gesetzlich schon das Landesdirek-

---

[12]) Was den Titel dieser oberen Beamten anbetrifft, so ist durch Allerhöchste Kabinettsordre vom 20. Januar 1877 — M.Bl. der inn. Verw. 1877, S. 37 — genehmigt worden, daß dieselben während der Dauer ihres Amtes den Titel Landesrat und, soweit ihnen besondere juristische oder technische Funktionen zugewiesen sind, einen entsprechenden Titel, wie Landessyndikus oder Landesbaurat, führen dürfen.

[13]) Vgl. Statut vom 28. November 1876 mit Nachtrag vom 17. März 1877, abgedruckt bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens, Bd. 2 (6. Aufl. 1884), S. 234.

torium eine kollegiale Behörde, indem es aus dem Landesdirektor als Vorsitzenden, einem ersten und zweiten Schatzrat besteht.

Der Landesdirektor, in Hannover die Mitglieder des Landesdirektoriums werden vom Provinziallandtage auf mindestens sechs bis höchstens zwölf Jahre gewählt. Der Landesdirektor bedarf der Bestätigung des Königs. Wird diese versagt, so findet eine Neuwahl statt. Bei wiederholter Nichtbestätigung oder, wenn der Provinziallandtag die Wahl verweigert oder den nicht Bestätigten wieder wählt, kann der Minister des Innern die kommissarische Verwaltung der Stelle auf Kosten des Provinzialverbandes anordnen, bis eine erneute Wahl die Bestätigung findet. Ist der Landesdirektor behindert, oder die Stelle erledigt, so bestellt der Provinzialausschuß einen Stellvertreter, während in Hannover den Landesdirektor der erste Schatzrat vertritt. Weder der kommissarische noch der sonstige Vertreter des Landesdirektors ist aber als solcher Mitglied des Provinzialausschusses. Der Landesdirektor, in Hannover die Mitglieder des Landesdirektoriums werden von dem Oberpräsidenten in ihr Amt eingeführt und vereidigt.

Bei seiner Thätigkeit kann der Landesdirektor bezw. das Landesdirektorium die vermittelnde und begutachtende Thätigkeit der Kreis-, Amts- und Gemeindebehörden in Anspruch nehmen. Die nach Maßgabe des Provinzialstatuts dem Landesdirektor oder Landesdirektorium mit beratender oder beschließender Stimme zugeordneten oberen Beamten werden vom Landesdirektor in ihre Stellen eingeführt und vereidigt (§§ 87—89, 92, 93 Pr.O., E.G. für Hannover Art. I).

Außerdem hat jeder Provinzialverband die erforderlichen Büreau- und Kassenbeamten, deren Stellen nach Zahl, Diensteinnahme und Art der Besetzung (auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Kündigung) von dem Provinziallandtage auf Vorschlag des Provinzialausschusses durch den Haushaltsetat bestimmt wird. Die Besetzung der Stellen erfolgt, soweit sie das Provinzialstatut nicht dem Provinziallandtage vorbehält, durch den Provinzialausschuß, von dem die Beamten auch ihre Geschäftsinstruktionen erhalten. Die Einführung in die Aemter und die Vereidigung steht dem Landesdirektor zu. Ferner giebt es noch besondere Provinzialbeamte für einzelne Provinzialinstitute und in der Provinzial-Chaussee- und Wegeverwaltung. Inbetreff derselben sind die näheren Bestimmungen enthalten in den für jene Institute und Verwaltungszweige zu erlassenden Reglements, bezw. in den für die-

selben festzustellenden Etats. Hinsichtlich der Besetzung der Stellen mit Militärinvaliden gelten die in Ansehung der Städte erlassenen gesetzlichen Vorschriften (§§ 94, 95, 97 Pr.O.) [14]).

Sämtliche Provinzialbeamte haben die Rechte und Pflichten mittelbarer Staatsbeamten. Die besonderen dienstlichen Verhältnisse derselben werden durch ein vom Provinziallandtage zu erlassendes Reglement geregelt. Inbetreff der Dienstvergehen der Provinzialbeamten finden die Vorschriften des Gesetzes vom 21. Juli 1852 mit der Maßgabe Anwendung, daß gegen den Landesdirektor und die oberen Provinzialbeamten die Festsetzung von Ordnungsstrafen nur im förmlichen gerichtlichen Disziplinarverfahren zulässig ist, gegen die übrigen Provinzialbeamten dagegen und zwar im Höchstbetrage von 30 Mark dem Landesdirektor, im Höchstbetrage von 10 Mark den Vorstehern der Provinzialinstitute hinsichtlich der ihnen untergeordneten Beamten mit Ausnahme der oberen Anstaltsbeamten zusteht. Gegen die Disziplinarverfügungen des Landesdirektors und der Vorsteher der Provinzialinstitute findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Bezirksausschusse statt. In dem Verfahren auf Entfernung aus dem Amte tritt an die Stelle des Regierungspräsidenten der Landesdirektor und, wenn es sich um einen oberen Provinzialbeamten handelt, der Minister des Innern, an die Stelle der Bezirksregierung und des Disziplinarhofs der Bezirksausschuß und an die Stelle des Staatsministeriums das Oberverwaltungsgericht. Der Vertreter der Staatsanwaltschaft wird vom Minister des Innern ernannt. Die Verhandlung vor dem Bezirksausschusse und dem Oberverwaltungsgerichte findet im mündlichen Verfahren statt, das Gutachten des Disziplinarhofs ist nicht einzuholen. Mit Rücksicht auf den Ausfall der Voruntersuchung kann das Verfahren durch Beschluß des Bezirksausschusses eingestellt werden (§§ 96, 98 Pr.O.).

In der Provinz Posen besteht weder ein Provinzialausschuß noch ein Landesdirektorium, sondern die diesen obliegenden Geschäfte der kommunalen Provinzialverwaltung werden von dem Oberpräsidenten und den denselben für die allgemeine Landesverwaltung der Provinz zugeordneten Beamten wahrgenommen. Der ständische Ausschuß hat nicht den Charakter einer ausführenden Behörde für die Provinzialverwaltung, sondern einer Vertretung des Provinziallandtages während der Zeit, in der dieser nicht versammelt ist.

[14]) Vgl. § 105.

Für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Anstalten, sowie für die Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten des Provinzialverbandes können besondere Kommissionen oder Kommissare bestellt werden. Die Einsetzung, die Begrenzung der Zuständigkeit und die Art und Weise der Zusammensetzung derselben hängt von dem Beschlusse des Provinziallandtages ab. Die Wahl der Mitglieder steht dem Provinzialausschusse zu, sofern sich nicht der Provinziallandtag dieselbe für einzelne Kommissionen oder Kommissare selbst vorbehält. Die Kommissionen oder Kommissare empfangen von dem Provinzialausschusse ihre Geschäftsanweisung und führen die Verwaltung unter der Aufsicht desselben (§ 99 Pr.O.). In Posen ist gleichfalls die Bestellung ständischer Ausschüsse und Kommissionen für einzelne Verwaltungszweige zulässig. Die Wahl der Mitglieder derselben erfolgt durch den Provinziallandtag. Ihre Verwaltungsthätigkeit haben sie nach Maßgabe der Beschlüsse des Provinziallandtages unter Aufsicht des Oberpräsidenten auszuüben. Insbesondere besteht eine solche provinzialständische Verwaltungskommission für die Vermögensverwaltung der Provinz Posen nach dem Reglement vom 18. August 1871 [15]) und einem Nachtrage zu demselben vom 8. Dezember 1875 [16]).

Die Mitglieder des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen erhalten eine ihren baren Auslagen entsprechende Entschädigung. Ueber die Höhe derselben beschließt der Provinziallandtag (§ 100 Pr.O.) In der Provinz Posen beziehen die Landtagsmitglieder für den Tag drei Thaler Diäten und Reiseentschädigung. Jeder Stand hat diese Kosten unter sich aufzubringen und zwar die Rittergutsbesitzer nach dem Maßstabe der Grundsteuern, die Städte gleich anderen Kommunalbedürfnissen, die Landgemeinden nach dem Fuße der Klassensteuer. In derselben Weise werden die sonstigen, auf die einzelnen Stände zu verteilenden Kosten des Landtages gedeckt [17]).

§ 130. Die Kommunalverwaltung der Provinz.

Jede Provinz bildet einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung ihrer Ange-

[15]) G.S. 1871, S. 385. [16]) G.S. 1876, S. 4.

[17]) Verordnung vom 15. Dezember 1830 — G.S. 1832, S. 9. —.

legenheiten (§ 1 Pr.O.). Maßgebend für die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten sind außer den gesetzlichen Bestimmungen in den Kreisordnungsprovinzen diejenigen der Statuten und Reglements. Die Provinzialverbände sind befugt 1. zum Erlasse besonderer statutarischer Anordnungen über solche ihre Verfassung betreffenden Angelegenheiten, hinsichtlich deren das Gesetz auf statutarische Regelung verweist oder keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, ohne daß jedoch das Statut je den bestehenden Gesetzen widersprechen dürfte; 2. zum Erlasse von Reglements über besondere Einrichtungen des Provinzialverbandes. Die Statuten und Reglements werden von dem Provinziallandtage beschlossen und in den Amtsblättern der Provinz auf Kosten des Provinzialverbandes bekannt gemacht [1]). Der königlichen Bestätigung bedürfen die Provinzialstatuten, nicht aber die Reglements [2]). Dagegen ist die Bestätigung der zuständigen Minister erforderlich für Reglements der Landarmen- und Korrigenden-, Irren-, Taubstummen-, Blinden- und Idiotenanstalten, sofern sie betreffen die Aufnahme, die Behandlung und Entlassung der Landarmen, Korrigenden, Irren, Taubstummen, Blinden und Idioten, bezw. dem Unterricht derselben; Reglements der Hebammenlehrinstitute, wenn sie die Aufnahme, den Unterricht und die Prüfung der Schülerinnen zum Gegenstande haben; Reglements der Provinzialhilfs- und Darlehenskassen hinsichtlich der Grundsätze, nach denen die Gewährung von Darlehen zu erfolgen hat; Reglements der Versicherungsanstalten hinsichtlich der Organisation und der Verwaltungsgrundsätze und endlich das Reglement über die dienstlichen Verhältnisse der Provinzialbeamten hinsichtlich der Grundsätze über die Anstellung, Entlassung und Pensionierung der Beamten (§§ 8, 35, 119, 120 Pr.O.) [3]).

Die Gegenstände der kommunalen Verwaltung an dieser Stelle einzeln aufzuzählen, würde keinen Wert haben. Auch hier kann es sich nur darum handeln, in welchen Formen die Kommunalverwaltung der Provinz gehandhabt wird. Im allgemeinen ist beschließendes Organ der Provinziallandtag, die Ausführung der Beschlüsse steht dem Pro-

[1]) Die Publikation ist durch den Landesdirektor zu veranlassen. Vgl. Min.-Erlaß vom 17. Januar 1877 — MBl. der inn. Verw. 1877, S. 83 —.

[2]) Ueber den rechtlichen Unterschied von Statuten und Reglements vgl. § 121.

[3]) Die bisher erlassenen Provinzialstatuten sind abgedruckt bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens, Bd. 2 (6. A. 1884), S. 228 ff.

vinzialausschusse und die laufende Verwaltung dem Landesdirektorium zu. Während bei den Kreisen die Ausführung der Beschlüsse und die laufende Verwaltung verteilt ist zwischen dem Kreisausschusse und seinem Vorsitzenden, giebt es also hier für beide Arten von Thätigkeit verschiedene Behörden, von denen das Landesdirektorium unbedingt den Beschlüssen des Provinzialausschusses untergeordnet ist. In der Provinz Posen tritt an die Stelle des Provinzialausschusses und des Landesdirektoriums der Oberpräsident.

Es wird demgemäß in den Kreisordnungsprovinzen für Aufgabe des Provinziallandtages auf dem Gebiete der Kommunalverwaltung erklärt, den Provinzialverband zu vertreten und nach näherer Vorschrift der Provinzialordnung über die Angelegenheiten desselben zu beraten und zu beschließen. Zu seinen Befugnissen gehört daher insbesondere die Beschlußfassung über folgende Gegenstände:

1. Provinzialstatuten und Reglements;

2. die Erfüllung von Verpflichtungen oder im Interesse der Provinz erforderliche Ausgaben, wie Verwendung der Staatsdotationen, der Einnahmen aus sonstigem Kapital- und Grundvermögen der Provinz und des Kapitalvermögens selbst, die Aufnahme von Anleihen und Uebernahme von Bürgschaften und die Ausschreibung von Provinzialabgaben;

3. die Veräußerung von Grundstücken und Immobiliarrechten, soweit nicht durch das Provinzialstatut dem Provinzialausschusse für einzelne Verwaltungszweige und Anstalten die Befugnis zur Veräußerung von Grundstücken niederen Wertes beigelegt ist;

4. die Einrichtung des Rechnungs- und Kassenwesens, die Feststellung des Haushaltsetats und die Dechargierung der Jahresrechnung;

5. Feststellung der Grundsätze, nach denen die Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes zu erfolgen hat;

6. die Einrichtung von Provinzialämtern, die Zahl, Besoldung und Art der Anstellung der Beamten, die Wahl des Landesdirektors, der diesem zugeordneten oberen Beamten, sowie der sonstigen, im Provinzialstatute zu bezeichnenden leitenden Beamten einzelner Verwaltungszweige;

7. Vollziehung der Wahlen zum Provinzialausschusse nach Maßgabe des Wahlreglements vorbehaltlich des jedem Mitgliede des Provinziallandtages innerhalb 24 Stunden zustehenden Einspruchs, über den der Provinziallandtag endgiltig beschließt (§§ 34—42 Pr.O.).

In der Provinz Posen ist nach dem Gesetze vom 5. Juni 1823 wegen Anordnung der Provinzialstände die Kommunalverwaltung der Provinz den Beschlüssen des Provinziallandtages vorbehaltlich königlicher Genehmigung und Aufsicht überlassen.

Der Provinzialausschuß hat dagegen die Beschlüsse des Provinziallandtages vorzubereiten und auszuführen, soweit damit nicht besondere Kommissionen, Kommissarien oder Beamte durch Gesetz oder Beschluß des Provinziallandtages beauftragt werden. Weiterhin steht ihm die Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes, insbesondere des Vermögens und der Anstalten desselben nach Maßgabe der Gesetze, der auf Grund von Gesetzen erlassenen königlichen Verordnungen und der vom Provinziallandtage beschlossenen Reglements, sowie des von diesem festgestellten Haushaltsetats zu. Endlich ernennt der Provinzialausschuß die Provinzialbeamten, soweit die Ernennung derselben nicht dem Provinziallandtage vorbehalten ist, leitet und beaufsichtigt deren Geschäftsführung (§§ 58—60 Pr.O.).

Der Landesdirektor oder das Landesdirektorium führt unter Aufsicht des Provinzialausschusses die laufenden Geschäfte der kommunalen Provinzialverwaltung. Ihm liegt es ob, die Beschlüsse des Provinzialausschusses vorzubereiten und für deren Ausführung Sorge zu tragen. Weiterhin ist der Landesdirektor der Dienstvorgesetzte sämtlicher Provinzialbeamten. Er vertritt den Provinzialverband nach außen in allen Angelegenheiten, insbesondere auch da, wo die Gesetze eine Spezialvollmacht erfordern, verhandelt namens des Provinzialverbandes mit Behörden und Privatpersonen, führt den Schriftwechsel und zeichnet alle Schriftstücke. Urkunden, mittels deren der Provinzialverband Verpflichtungen übernimmt, müssen unter Anführung des betreffenden Beschlusses des Provinziallandtages oder Provinzialausschusses von dem Landesdirektor bezw. Landesdirektorium und von zwei Mitgliedern des Provinzialausschusses unterschrieben und mit dem Amtssiegel des Landesdirektors versehen sein. In den Fällen, in denen es der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde bedarf, ist dieselbe der Ausfertigung in beglaubigter Form beizufügen. Dem Provinziallandtage bleibt vorbehalten, für einzelne Verwaltungszweige und Anstalten inbetreff der Vollziehung von Urkunden und Vollmachten zur Vereinfachung der Geschäfte anderweite statutarische Bestimmungen zu treffen (§§ 90, 91 Pr.O.).

Die kommunale Verwaltung der Provinz wird in erster Linie

geführt aus deren Grundvermögen. Zu diesem sind namentlich zu rechnen die durch das Gesetz vom 7. März 1868 [4]) der Provinz Hannover und durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. April 1875 [5]) allen Provinzen und denselben gleichstehenden Verbänden vom Staate für Zwecke der kommunalen Verwaltung überwiesenen Renten.

Außerdem kann der Provinziallandtag in den Kreisordnungsprovinzen die Ausschreibung von Provinzialabgaben beschließen. Die Provinzialabgaben werden als Gesamtsumme auf die einzelnen Land- und Stadtkreise, in Hessen-Nassau auf die beiden Bezirksverbände nach dem Maßstabe der ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern mit Ausnahme der Hausiergewerbesteuer verteilt. Eingerechnet werden hierbei die mit einem fingierten Staatssteuersatze zu den Kreis- oder städtischen Kommunalsteuern eingeschätzten Einkommen, wogegen die von Kommunalsteuern ganz oder teilweise befreiten Steuerbeträge mit Einschluß derjenigen der Militärpersonen außer Ansatz bleiben. In den einzelnen Land- und Stadtkreisen, bezw. den Bezirksverbänden der Provinz Hessen-Nassau erfolgt die Aufbringung der auf sie treffenden Anteile an den Provinzialabgaben gleich den übrigen Bedürfnissen des betreffenden Kommunalverbandes. Für die einzelnen Provinzialangehörigen existieren also keine besonderen Provinzialsteuern. Steuerpflichtig sind der Provinz nicht ihre Angehörigen, sondern ihre Kreise bezw. Bezirksverbände. Zur Belastung des Provinzialverbandes durch Beiträge über 25 Prozent des Gesamtaufkommens an direkten Staatssteuern, sowie zu einer neuen Belastung des Provinzialverbandes ohne gesetzliche Verpflichtung, sofern die aufzulegenden Leistungen über die nächsten fünf Jahre fortdauern sollen, bedarf es der Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen.

Bei Provinzialeinrichtungen, welche in besonders hervorragendem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen der Provinz zu Gute kommen, kann mit Ausnahme der Provinz Hessen-Nassau der Provinziallandtag beschließen, für die betreffenden Kreise eine nach Quoten der direkten Staatssteuern zu bemessende Mehr- oder Minderbelastung eintreten zu lassen. Die Mehrbelastung kann auch durch Naturalleistungen ersetzt werden. Ein derartiger Beschluß bedarf der Bestätigung des Ministers des Innern.

Im übrigen liegt die Verteilung der Provinzialabgaben auf die

[4]) G.S. 1868, S. 223. [5]) G.S. 1873, S. 187, 1875, S. 497.

einzelnen Bestandteile dem Provinzialausschusse ob. Der Betrag der Abgaben wie die Verteilung ist durch die Amtsblätter der Provinz bekannt zu machen unter besonderer Hervorhebung des Bedarfes für Verkehrsanlagen. Reklamationen der Kreise, in Hessen-Nassau der Bezirksverbände gegen die Verteilung der Provinzialabgaben unterliegen der Beschlußfassung des Provinzialausschusses. Sie sind innerhalb vier Wochen nach erfolgter Bekanntmachung der Abgabenbeträge bei dem Provinzialausschusse anzubringen. Gegen dessen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte statt. Durch die Reklamation wird jedoch die Zahlung selbst nicht aufgehoben (§§ 106—113 Pr.O., E.G. für Hessen-Nassau Art. III, § 1 Z.G.).

Der Provinzialverband ist weiterhin zur Aufnahme von Anleihen berechtigt. Sofern durch dieselben der Provinzialverband mit einem Schuldenbestande belastet, oder der bereits vorhandene Schuldenbestand vergrößert werden würde, bedarf der dahin gehende Beschluß des Provinziallandtages, ebenso ein solcher, der die Uebernahme einer Bürgschaft seitens des Provinzialverbandes ausspricht, der Bestätigung des Ministers des Innern (§ 119 Pr.O.).

In der Provinz Posen besteht eine Befugnis des Provinzialverbandes, zur Ausschreibung von Steuern oder zur Aufnahme von Anleihen nicht.

Ueber alle Einnahmen und Ausgaben entwirft der Provinzialausschuß einen Haushaltsetat für ein oder mehrere Jahre, der vom Provinziallandtage festgestellt und durch die Amtsblätter der Provinz veröffentlicht wird. Bei Vorlegung desselben hat der Provinzialausschuß über die Verwaltung und den Stand der Angelegenheiten des Provinzialverbandes Bericht zu erstatten. Der Provinzialausschuß und in Ausführung der Beschlüsse desselben der Landesdirektor bezw. das Landesdirektorium haben dafür zu sorgen, daß der Haushalt nach dem Etat geführt werde. Der Landesdirektor bezw. das Landesdirektorium erläßt die Einnahme- und Ausgabeanweisungen an die Provinzialhauptkasse. Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßige Ausgaben dürfen nur unter Verantwortung des Provinzialausschusses stattfinden und erfordern die Genehmigung des Provinziallandtages. Die Jahresrechnungen der Provinzialhauptkasse und die Kassen der einzelnen Provinzialanstalten sind von den Rendanten derselben innerhalb vier Monaten nach Schluß des Rechnungsjahres zu legen und

dem Provinzialausschusse einzureichen. Dieser veranlaßt die Revision der Rechnungen und legt sie mit seinen Bemerkungen dem Provinziallandtage zur Prüfung, Feststellung und Entlastung vor. Nach erfolgter Entlastung sind Auszüge aus den Rechnungen durch die Amtsblätter der Provinz zur öffentlichen Kenntnis zu bringen (§§ 101—104 Pr.O.).

Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Provinz wird von dem Oberpräsidenten, in höherer Instanz von dem Minister des Innern geübt. Die staatliche Aufsicht beschränkt sich auch hier für die Kreisordnungsprovinzen grundsätzlich darauf, die Einhaltung der gesetzlichen Schranken seitens der kommunalen Behörden bei ihrer Verwaltung zu erzwingen, die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsmaßregeln darf der Staat nur in den einzelnen, bereits erwähnten Fällen prüfen, in denen die kommunalen Beschlüsse einer höheren Genehmigung bedürfen. Die Aufsichtsbehörden haben daher mit den ihnen in der Provinzialordnung zugewiesenen Mitteln darüber zu wachen, daß die Verwaltung den Bestimmungen der Gesetze gemäß geführt und in geordnetem Gange erhalten werde. Sie sind zu dem Zwecke befugt, über alle Gegenstände der Verwaltung Auskunft zu erfordern, die Einsicht der Akten, insbesondere auch der Haushaltsetats und Jahresrechnungen zu verlangen und Geschäftsrevisionen, sowie in Verbindung mit denselben Kassenrevisionen an Ort und Stelle zu veranlassen. Der Oberpräsident kann an den Beratungeu des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen entweder selbst oder durch einen zu seiner Vertretung abzuordnenden Staatsbeamten teilnehmen. Beschlüsse des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses oder einer Provinzialkommission, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Oberpräsident entstehenden Falls auf Anweisung des Ministers des Innern mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Oberpräsidenten steht dem Provinziallandtage, dem Provinzialausschusse wie der Provinzialkommission innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zu. Zur Wahrnehmung ihrer Rechte im Verwaltungsstreitverfahren können sie einen besonderen Vertreter bestellen (§§ 114—118 Pr.O.).

Aus dem Aufsichtsrechte des Oberpräsidenten ergiebt sich ferner seine Befugnis der Zwangsetatisierung. Unterläßt oder verweigert ein Provinzialverband, die ihm gesetzlich obliegenden, von der Be-

hörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt der Oberpräsident unter Angabe der Gründe die Eintragung in den Etat, bezw. die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe. Auch gegen diese Verfügung hat der Provinzialverband, vertreten durch den Provinziallandtag, innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte (§ 121 Pr.O.).

Endlich kann als außerordentliches Mittel der Geltendmachung der Staatsaufsicht auf den Antrag des Staatsministeriums ein Provinziallandtag durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Es sind in diesem Falle Neuwahlen anzuordnen, welche innerhalb drei Monaten vom Tage der Auflösung an erfolgen müssen. Die von dem aufgelösten Provinziallandtage gewählten Mitglieder des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen bleiben bis zum Zusammentreten des neu gewählten Provinziallandtages in Wirksamkeit (§ 122 Pr.O.).

In der Provinz Posen kann von einer Selbstständigkeit der Kommunalverwaltung der Provinz innerhalb der gesetzlichen Schranken nicht die Rede sein, da hier alle kommunalen Beschlüsse des Provinziallandtages der höheren Bestätigung bedürfen. Die staatliche Aufsicht fällt hier zusammen mit dem Bestätigungsrechte, sie erstreckt sich also stets auch über die Zweckmäßigkeit der kommunalen Verwaltungsmaßregeln.

§ 131. Die allgemeine Landesverwaltung der Provinz.

In der Provinzialinstanz hat entgegen dem bei der Gemeinde- und Kreisverwaltung zur Geltung gelangten Systeme eine Verbindung der allgemeinen Landesverwaltung mit der Kommunalverwaltung im ganzen nicht stattgefunden. Insbesondere ist die in der Regierungsvorlage geplante Uebertragung der Verwaltungsbeschlußsachen auf den Provinzialausschuß, wie sie beim Kreisausschusse besteht, nicht Gesetz geworden, sondern auf Grund der Beschlüsse des Herrenhauses für diese Angelegenheiten eine besondere, auf die allgemeine Landesverwaltung beschränkte Behörde, der Provinzialrat, geschaffen.

Die kommunalen Organe der Provinz greifen in die allgemeine Landesverwaltung nur mittelbar ein, indem sie die Mitglieder von

Behörden der allgemeinen Landesverwaltung wählen. Außerdem sind ihnen nur ganz vereinzelt Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung übertragen worden. So ist der Provinziallandtag in allen Provinzen berufen, 1. über diejenigen, die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe und sonstigen Gegenstände sein Gutachten abzugeben, welche ihm zu dem Zwecke von der Staatsregierung überwiesen werden [1]); 2. Staatsprästationen, welche von dem Provinzialverbande aufzubringen sind, und deren Aufbringungsweise nicht schon durch Gesetz vorgeschrieben ist, zu verteilen; 3. Anträge und Beschwerden, welche die Provinz oder einzelne Teile derselben betreffen, an die Staatsregierung zu richten und 4. die ihm durch Gesetz übertragenen sonstigen Geschäfte wahrzunehmen. Der Provinzialausschuß, soweit ein solcher besteht, hat sein Gutachten über alle Angelegenheiten abzugeben, welche ihm von den Ministern oder dem Oberpräsidenten überwiesen werden (§§ 34, 36, 43, 44, 61 Pr.O., für Posen Gesetz vom 5. Juni 1823 Art. III). Im übrigen besteht eine Verbindung zwischen der allgemeinen Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung der Provinz nicht, sondern erstere hat ihr eigenes Behördensystem.

An der Spitze der Provinz steht der Oberpräsident, dem ein Oberpräsidialrat und die erforderliche Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern zur Erledigung der Geschäfte nach seinen Anweisungen beigegeben sind. Auch kann der Oberpräsident die Mitglieder der an seinem Amtssitze befindlichen Regierung zur Bearbeitung der ihm übertragenen Geschäfte heranziehen. Die Stellvertretung des Oberpräsidenten erfolgt, soweit sie nicht für einzelne Geschäftszweige anders geregelt ist, oder die zuständigen Minister in besonderen Fällen eine andere Vertretung anordnen, durch den dem Oberpräsidenten beigegebenen Oberpräsidialrat (§§ 8, 9 L.V.G.).

Dem Oberpräsidenten steht abgesehen von der Provinz Posen als Verwaltungsbeschlußbehörde der Provinzialrat zur Seite. Dieser setzt sich zusammen aus dem Oberpräsidenten oder dessen Stellvertreter als Vorsitzenden, aus einem von dem Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Oberpräsidenten ernannten höheren Verwaltungsbeamten oder dessen Stellvertreter und aus fünf

[1]) In Posen sollen alle Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angehen, vorher dem Provinziallandtage vorgelegt werden. Diese Vorschrift ist jedoch nur als eine instruktionelle aufzufassen. Vgl. darüber Bd. 1, S. 90.

Mitgliedern, welche vom Provinzialausschusse aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Provinzialangehörigen gewählt werden. Für dieselben werden in gleicher Weise fünf Stellvertreter gewählt. Von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind der Oberpräsident, die Regierungspräsidenten, die Vorsteher königlicher Polizeibehörden, die Landräte und die Beamten des Provinzialverbandes. Die Wahl der Mitglieder des Provinzialrates und der Stellvertreter erfolgt auf sechs Jahre mit alle drei Jahre alternierendem Ausscheiden. Jede Wahl verliert ihre Wirkung mit Wegfall einer der für die Wählbarkeit vorgeschriebenen Bedingungen. Der Provinzialausschuß hat darüber zu beschließen, ob dieser Fall eingetreten ist. Gegen seinen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die auch dem Vorsitzenden des Provinzialrates zustehende Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung, doch dürfen bis zur Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts keine Ersatzwahlen vorgenommen werden. Für die im Laufe der Wahlperiode ausscheidenden Mitglieder haben Ersatzwahlen stattzufinden. Die Dauer der Wahlperiode kann durch das Provinzialstatut auch anders bestimmt werden.

Die gewählten Mitglieder des Provinzialrates und ihrer Stellvertreter werden von dem Oberpräsidenten vereidigt und in ihre Stellen eingeführt. Sie können derselben nach Maßgabe des Gesetzes vom 21. Juli 1852 im Disziplinarverfahren enthoben werden. Die Einleitung des Verfahrens, die Ernennung des Untersuchungskommissars und des Vertreters der Staatsanwaltschaft erfolgt jedoch in diesem Falle durch den Minister des Innern, und als Disziplinargericht fungiert das Plenum des Oberverwaltungsgerichts.

Der Provinzialrat ist beschlußfähig, wenn einschließlich des Vorsitzenden fünf Mitglieder anwesend sind. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (§§ 10—15 L.V.G.)[2]).

Die Mitglieder des Provinzialrates erhalten eine ihren baren Auslagen entsprechende Entschädigung aus der Provinzialkasse, über deren Höhe der Provinziallandtag beschließt (§ 100 Pr.O.)

Die Thätigkeit des Oberpräsidenten regelt sich auch heute noch, soweit nicht durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung einzelne Gegen-

---

[2]) Vgl. im übrigen hinsichtlich des Geschäftsganges des Provinzialrates das Regulativ vom 28. Februar 1884 — M.Bl. der inn. Verw. 1884, S. 35 —.

stände seiner Zuständigkeit entzogen sind, im wesentlichen nach der Verordnung vom 30. April 1815 [3]) und nach der Geschäftsinstruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825 [4]).

Die Thätigkeit des Oberpräsidenten ist hiernach eine dreifache. Sie besteht in einer eigenen Verwaltung, in der Kontrolle der Regierungen, Provinzialsteuerdirektionen und Generalkommissionen und in der Vertretung der obersten Staatsbehörden in deren besonderem Auftrage.

Die eigene Verwaltung des Oberpräsidenten umfaßt alle diejenigen Angelegenheiten, welche die Gesamtheit der Provinz betreffen oder sich auch nur über den Bereich eines Regierungsbezirks hinaus erstrecken. Dahin gehören insbesondere

1. alle ständischen Angelegenheiten;

2. die Aufsicht bezw. Verwaltung aller öffentlichen, für mehrere Bezirke eingerichteten Institute;

3. die Anordnung von Sicherheitsanstalten, welche sich auf mehr als einen Bezirk erstrecken, wie z. B. Sanitätsanstalten, Viehseuchenkordons u. s. w.;

4. die Herstellung von Plänen zu neuen Anstalten, Meliorationen, Strom- und Straßenbauten, sofern dieselben sich über die Grenzen eines Regierungsbezirks hinaus erstrecken;

5. die Verhandlungen mit dem kommandierenden Generale in allen Gegenständen, welche das ganze Armeekorps betreffen;

6. die Mitwirkung bei der Verwaltung der staatlichen Kirchenhoheit.

Die Oberaufsicht über die Verwaltung der Regierungen, der Provinzialsteuerdirektionen und der Generalkommissionen bestimmt sich nach den allgemeinen Grundsätzen über das Aufsichtsrecht der höheren Behörde nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung.

Als Stellvertreter der obersten Staatsbehörden endlich in deren besonderem Auftrage und bei außerordentlichen Veranlassungen hat der Oberpräsident die erste Entscheidung bei Konflikten der ihm unterstellten Regierungen unter sich und mit anderen Verwaltungsbehörden, das Recht und die Pflicht, bei außerordentlichen Ereignissen und bei Gefahr im Verzuge die augenblicklich erforderlichen Anordnungen zu treffen, sowie bei eingetretenem Kriege oder vorhandener

---

[3]) G S. 1815, S. 85. [4]) G.S. 1826, S. 1.

Kriegsgefahr für die Provinz bis zur anderweitigen Anordnung die gesamte Civilverwaltung zu übernehmen.

Der Provinzialrat hat in den gesetzlich besonders bestimmten Fällen als Verwaltungsbeschlußbehörde bei der Verwaltung der Provinz mitzuwirken.

Für die Stadt Berlin fungiert als Oberpräsident derjenige der Provinz Brandenburg. Derselbe hat also auch für die Stadt Berlin alle dem Oberpräsidenten obliegenden Verwaltungsgeschäfte wahrzunehmen (§ 41 L.V.G.). In einer Reihe von Fällen tritt er aber auch an die Stelle des Regierungspräsidenten bezw. der früheren Regierungsabteilung des Innern [5]). Ein Provinzialrat ist für die Stadt Berlin nicht gebildet worden. An seine Stelle tritt in den Fällen, in denen der Provinzialrat in erster Instanz beschließt, der Oberpräsident, im übrigen der Minister des Innern (§ 43 L.V.G.).

Die Hohenzollernschen Lande gehören, wie sie hinsichtlich der Kommunalverwaltung mit keinem Provinzialverbande vereinigt sind, so auch in Bezug auf die allgemeine Landesverwaltung keiner Provinz an. Nach der Verordnung vom 7. Januar 1852 [6]) sind nur das Konsistorium, das Provinzialschulkollegium, das Medizinalkollegium und das Oberbergamt der Rheinprovinz auch in den Hohenzollernschen Landen für zuständig erklärt worden. Dagegen erstreckt sich die Zuständigkeit des Oberpräsidenten der Rheinprovinz auf die Hohenzollernschen Lande nur in den Fällen, in denen bei Militärangelegenheiten nach der bestehenden Gesetzgebung dem Oberpräsidenten eine Mitwirkung zusteht. Im übrigen tritt in den Hohenzollernschen Landen, soweit nicht die Gesetze anders bestimmen, an die Stelle des Oberpräsidenten und des Provinzialrates der zuständige Minister (§ 5 L.V.G.). In Ermangelung besonderer Provinzialbehörden verschmilzt hier also die Provinzialverwaltung mit der Centralverwaltung. Dabei ist hervorzuheben, daß nach den Grundsätzen der preußischen Verwaltungsgesetzgebung wohl dem Oberpräsidenten, nicht aber dem Minister gegenüber eine Anfechtung der Verfügungen im Verwaltungsstreitverfahren stattfindet.

§ 132. Die übrigen größeren Kommunalverbände.

Außer den Provinzen bestehen noch eine Reihe größerer Kommunalverbände, welche die Kommunalverwaltung der Provinz ganz

[5]) Vgl. § 125. [6]) G.S. 1852, S. 35.

oder teilweise zu ersetzen bestimmt sind. Vollständig tritt an die Stelle der Provinzialverwaltung die kommunale Verwaltung der Hohenzollernschen Lande, welche einer Provinz überhaupt nicht angehören. In den meisten Beziehungen wird die Kommunalverwaltung der Provinz ersetzt in Hessen-Nassau durch die der beiden Bezirksverbände, welche erst mit Einführung der Provinzialordnung in Hessen-Nassau zu einem Provinzialverbande vereinigt wurden. Nur in einem oder dem anderen Zweige der kommunalen Verwaltung treten die in den Provinzen Brandenburg, Schlesien, Sachsen und Hannover noch bestehenden größeren Kommunalverbände an die Stelle der Provinz. Die Stadt Berlin und der Kreis Herzogtum Lauenburg endlich haben, da sie in kommunaler Beziehung keiner Provinz angehören, zwar ebenfalls die kommunalen Aufgaben, welche sonst einer Provinz obliegen, zu erfüllen. Ihre kommunale Organisation ist doch aber nur die einer Stadt, beziehungsweise eines Kreises, bedarf also hier keiner weiteren Behandlung.

I. Die Hohenzollernschen Lande bilden einen Landeskommunalverband nach Maßgabe der Bestimmungen der Hohenzollernschen Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873 [1]). Die Angehörigen dieses Verbandes haben in demselben alle diejenigen Rechte und Pflichten, welche den Angehörigen eines Oberamtsbezirkes diesem gegenüber zustehen. Denselben liegt abweichend von den für die Provinzen geltenden Bestimmungen, falls sie dazu sonst qualifiziert sind, die gleiche Verpflichtung zur Teilnahme an der Vertretung und Verwaltung des Landeskommunalverbandes ob, wie den Angehörigen eines Oberamtes hinsichtlich der Amtsverwaltung. Ueber die Berechtigung der Amtsablehnung entscheidet jedoch der Bezirksausschuß (A. a. O. §§ 43—51).

Der Verband wird vertreten durch einen Kommunallandtag. Zu demselben gehören: a. der Fürst von Hohenzollern, b. die Fürsten von Fürstenberg und von Thurn und Taxis, welche beide zusammen eine Stimme führen, c. je ein Abgeordneter der beiden Städte Sigmaringen und Hechingen, d. je drei Abgeordnete von jedem der vier Oberamtsbezirke. Die Fürsten können sich durch ein geeignetes Familienmitglied oder einen ihrer Beamten vertreten lassen. Die städtischen Abgeordneten werden wie die Mitglieder der Amtsversammlungen von der Gemeinde, die Abgeordneten der Oberamtsbezirke von

[1]) GS. 1873, S. 145.

den Amtsversammlungen unter Ausschluß der zu denselben gehörigen Fürsten von Hohenzollern, Fürstenberg und Thurn und Taxis, sowie unter Ausschluß der städtischen Abgeordneten der Amtsversammlungen gewählt. Die Wahlberechtigungen, das Wahlverfahren und die Wahlprüfung entspricht den für die Amtsversammlungen getroffenen Bestimmungen nur mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Amtsversammlung der Kommunallandtag tritt (A. a. O. §§ 55—59.).

Der Kommunallandtag wird nach Bedürfnis durch den König berufen, als königlicher Kommissar fungiert der Regierungspräsident. Nachdem der Kommunallandtag unter Vorsitz seines Oberpräsidenten zusammengetreten ist, wählt er seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter unter Bestätigung des Königs. Der Vorsitzende hat die Verhandlungen zu leiten, welche in der Regel öffentlich sind. Beschlußfähig ist der Kommunallandtag bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte seiner Mitglieder. Zur Beschlußfassung genügt absolute Mehrheit, nur zu gesetzlich nicht notwendigen Belastungen des Verbandes und zu Veräußerungen wird Zweidrittelmehrheit erfordert (A. a. O. §§ 62—68).

Das Organ für die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten bildet ein Landesausschuß, bestehend aus dem Vorsitzenden des Kommunallandtages oder dessen Stellvertreter und vier Mitgliedern, deren eines die drei Fürsten, die übrigen der Kommunallandtag auf sechs Jahre mit alle drei Jahre alternierendem Ausscheiden wählen. Der Landesausschuß, dessen Mitglieder zu vereidigen sind, ist bei Anwesenheit von drei Mitgliedern beschlußfähig, der königliche Kommissar kann den Verhandlungen jederzeit beiwohnen (A. a. O. §§ 69—76).

Unter dem Landesausschusse stehen sämtliche Beamte des Kommunalverbandes, denen die Rechtsstellung mittelbarer Staatsbeamten eingeräumt ist (A. a. O. § 77).

Außerdem können vom Kommunallandtage zur Verwaltung gewisser Angelegenheiten noch besondere Kommissionen bestellt werden (A. a. O. § 78).

Die Kommunalverwaltung des Verbandes wird durch Kommunallandtag und Landesausschuß genau in denselben Formen gehandhabt wie die des Oberamtes durch die Amtsversammlung und den Amtsausschuß (A. a. O. §§ 60, 72). Die Mittel für die kommunale Verwaltung bilden die Erträge des Grundvermögens der Korporation und die dem Verbande durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873

und 8. Juli 1875 überwiesenen Renten. Außerdem können Landessteuern erhoben werden. Die Landesabgaben werden auf die einzelnen Oberämter verteilt und sind von diesen gleich den Amtslasten aufzubringen. Ueber Prägravationsklagen der einzelnen Oberämter beschließt der Landesausschuß vorbehaltlich der Berufung an den Bezirksausschuß (A. a. O. §§ 52, 53).

Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverwaltung des Verbandes wird durch den Minister des Innern in derselben Weise gehandhabt wie die über die Verwaltung der Provinzialverbände. Wie aber die preußische Gesetzgebung überhaupt gegenüber Ministerialverfügungen ein Verwaltungsstreitverfahren nicht zuläßt, so ist auch gegenüber den auf Grund seines Aufsichtsrechtes erlassenen Anordnungen des Ministers des Innern die Verwaltungsklage ausgeschlossen, und die Entscheidung über die Gesetzmäßigkeit der kommunalen Verwaltungsmaßregeln lediglich in die Hand des Ministeriums gelegt. Endlich ist die Auflösung des Kommunallandtages auf Antrag des Staatsministeriums durch königliche Verordnung zulässig (A. a. O. §§ 80—85).

II. Die Bezirksverbände von Kassel und Wiesbaden sind durch das Einführungsgesetz zur Provinzialordnung für Hessen-Nassau unter Einverleibung der Stadt Frankfurt a. M. in den Verband des Regierungsbezirks Wiesbaden aufrecht erhalten worden, so daß sich jetzt die Grenzen der Bezirksverbände mit denen der beiden Regierungsbezirke vollständig decken. Eine Dotation dieser Verbände war bereits erfolgt hinsichtlich des Bezirks Kassel durch Gesetz vom 16. September 1867 [2]) nebst Novelle vom 16. März 1879 [3]), hinsichtlich des Bezirks Wiesbaden durch das Gesetz vom 11. März 1872 [4]). Eine Erweiterung dieser Dotationen hatte für beide Verbände stattgefunden auf Grund der Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875.

Was die Organisation der beiden Verbände anbetrifft, so sind für dieselben durch das hessen-nassauische Einführungsgesetz zur Provinzialordnung die Bestimmungen der Provinzialordnung in Kraft gesetzt worden nur mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Bezeichnungen „Provinz, Provinzialverband, Provinziallandtag und Provinzialausschuß" die Benennungen „Bezirk, Bezirksverband, Kommunallandtag und Landesausschuß" treten, und die Kommunallandtage

[2]) G.S. 1867, S. 1528. [3]) G.S. 1879, S. 225. [4]) G.S. 1872, S. 257.

vom Könige alle drei Jahre wenigstens einmal, außerdem aber so oft zu berufen sind, als es die Geschäfte erfordern. Von den Mitgliedern bezw. Stellvertretern des Landesausschusses für den Bezirksverband Wiesbaden muß wenigstens je eins dem Stadtkreise Frankfurt a. M. angehören. Einzelne Angelegenheiten der Bezirksverbände können durch übereinstimmenden Beschluß beider Kommunallandtage unter Genehmigung des Ministers des Innern dem Provinzialverbande überwiesen werden.

III. Kommunalverbände für einzelne Angelegenheiten bestanden beim Erlasse der Provinzialordnung in der Kur- und Neumark, der Altmark, Pommern und der Lausitz. Die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 § 128 Abs. 3 hatte die Umbildung oder Aufhebung dieser kommunalständischen Verbände besonderen Gesetzen vorbehalten. Die Aufhebung ist demnächst erfolgt hinsichtlich der kommunalständischen Verbände in der Provinz Pommern durch Gesetz vom 18. Januar 1881 [5]) und hinsichtlich des kommunalständischen Verbandes der Neumark durch Gesetz vom 19. Januar 1881 [6]). Es bestehen also noch fort die Verbände der Kurmark, der Altmark, der Niederlausitz und der Oberlausitz.

a. Die Kommunalverfassung der Kurmark beruht auf der Verordnung vom 17. August 1825 [7]). Der Bezirk umfaßt die Kurmark einschließlich der Kreise Beeskow-Storkow, Jüterbog und Belzig, aber ausschließlich der Altmark. Der Kommunallandtag wird gebildet aus den Provinziallandtagsmitgliedern dieser Landesteile. Er tritt alljährlich auf Berufung seines Vorsitzenden zusammen. Versammlungsort ist Berlin. Als königlicher Kommissar fungiert der Oberpräsident. Der Kommunallandtag wählt seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter unter Bestätigung des Königs. Im übrigen gelten die für die Geschäftsführung der Provinziallandtage erlassenen Vorschriften. Die Beschlüsse sind dem Oberpräsidenten mitzuteilen, der, sofern er sie nicht zu beanstanden hat, für ihre Ausführung Sorge trägt.

b. Die Kommunalverfassung der Altmark ist ebenfalls durch die Verordnung vom 17. August 1825 geregelt. Der Kommunallandtag besteht aus 1. den virilstimmberechtigten Besitzern der Güter, welche in der Ritterschaftsmatrikel der altmärkischen Kreise verzeichnet sind, wobei sich Behinderte, Unmündige und weibliche Personen durch ein

[5]) G.S. 1881, S. 7. [6]) G.S. 1881, S. 10. [7]) G.S. 1825, S. 200

qualifiziertes Mitglied ihres Standes vertreten lassen können; 2. je einem Abgeordneten der sieben Städte Stendal, Salzwedel, Gardelegen, Seehausen, Tangermünde, Osterburg und Werben; 3. einem Kollektivabgeordneten sämtlicher übrigen Städte; 4. einem Abgeordneten der Bauerschaft jedes Kreises. Allgemeine Bedingungen der Mitgliedschaft sind Vollendung des 24. Lebensjahres und unbescholtener Ruf. Außerdem können zu Abgeordneten der Städte nur Magistratspersonen, zu Abgeordneten des Bauernstandes nur für die Mitgliedschaft des Provinziallandtages qualifizierte Dorfschulzen gewählt werden. Im übrigen sind für Kommunalverfassung der Altmark dieselben Bestimmungen maßgebend wie für diejenige der Kurmark.

c. Die Kommunalverfassung der Niederlausitz wird bestimmt durch die Verordnung vom 18. November 1826 [8]). Nach dieser sollen die Kommunallandtage der Niederlausitz in ihrer bisherigen observanzmäßigen Verfassung [9]) verbleiben, sofern die Verordnung nicht Abänderungen vorschreibt. Mitglieder des Kommunallandtages sind 1. zwei Kollektivabgeordnete der Besitzer der Vasallengüter in den Herrschaften Sorau und Triebel, Neuzelle, Forst und Pförten; 2. die Besitzer unmittelbarer Rittergüter, sofern sie ihre Aufnahme nachsuchen; 3. je ein Abgeordneter für die Städte Luckau, Lübben, Guben und Kalau und ein Kollektivabgeordneter der übrigen Städte; 4. vier Abgeordnete der Bauerschaft. Der Kommunallandtag tritt jährlich auf Berufung der Landesdeputation in Lübben zusammen und wählt seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter nach Stimmenmehrheit aus dem Stande der Standesherren und der Ritterschaft auf die Dauer von drei Jahren unter Bestätigung des Königs. Das Geschäftsverfahren ist dasselbe wie auf dem Provinziallandtage, als königlicher Kommissar fungiert der Oberpräsident. Neben den allgemeinen Ständeversammlungen bestehen observanzmäßig ständische Ausschüsse zur Vorbereitung der Beschlüsse des Kommunallandtages und zur Erledigung einzelner Angelegenheiten. Die laufende Verwaltung führt eine Landesdeputation, bestehend aus je zwei Mitgliedern des Herrenstandes, der Ritter-

---

[8]) G.S. 1826, S. 110.

[9]) Wegen der früheren Verfassung unter sächsischer Herrschaft vergl. v. Römer, Staatsrecht des Churfürstentums Sachsen, Halle und Wittenberg 1787—1792, Bd. 1, S. 131 ff., Bd. 2, S. 30 ff., Bd. 3, S. 59 ff.; B. G. Weinart, Rechte und Gewohnheiten der beiden Markgraftümer Ober- und Niederlausitz, 4 Bde., Leipzig 1793—1798; den Aufsatz im Preuß. Staatsanzeiger 1868, Nr. 252.

schaft und der Städtetafel, einem Mitgliede der Landgemeinden und dem Landsyndikus [10]).

d. Die Kommunalverfassung der Oberlausitz [11]) wurde vorbehaltlich einer endgiltigen Regelung, die jedoch nie erfolgt ist, einstweilen in der von den Ständen vorgeschlagenen Weise aufrecht erhalten durch den ersten schlesischen Provinziallandtagsabschied vom 2. Juni 1827 [12]). Der Kommunallandtag besteht hiernach aus drei Kurien, 1. den Besitzern unmittelbarer Rittergüter, den Vasallen der Standesherrschaften, den Landsassen der Stadt Görlitz und dem Besitzer der Standesherrschaft Muskau, welch letzterer bei einer Interessenverschiedenheit zwischen ihm und der übrigen Ritterschaft von den drei Stimmen dieser Kurie eine für sich in Anspruch nehmen kann; 2. den beiden an Preußen gefallenen oberlausitzer Sechsstädten Görlitz und Lauban und den Landstädten Reichenbach, Markliffa, Schönberg, Rothenburg, Muskau, Hoyerswerda, Wittichenau und Ruhland [13]); 3. den übrigen Gutsbesitzern, Erbpächtern und Bauern, welche sich unter der Mitleidenheit der Städte Görlitz und Lauban befinden. Der Landtag tritt jährlich in Görlitz zusammen. Die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten erfolgt durch eine Direktorialdeputation, welche besteht aus dem Landesältesten, drei alt-ritterschaftlichen, zwei neu-ritterschaftlichen Mitgliedern, je einem Abgeordneten für Görlitz, Lauban und die Landstädte und zwei Abgeordneten der Landgemeinden. Außerdem giebt es noch einen engeren und einen weiteren Ausschuß der Ritterschaft für die dieser zustehenden Verwaltungsgeschäfte.

IV. In Hannover bestanden zu Anfang dieses Jahrhunderts ebenso wie in den meisten Landesteilen des preußischen Staates besondere Landstände für jedes der historischen Territorien, aus denen

---

[10]) Vgl. Immediatbericht des Ministers des Innern vom 19. Juli 1845 bei Rauer, Neuere ständische Gesetzgebung, S. 498, Anm. 99.

[11]) Wegen der früheren Verfassung, die jedoch schon wegen der 1815 erfolgten Teilung der Oberlausitz zwischen Preußen und Sachsen verschiedene Aenderungen erfahren mußte, vgl. N. 9. S. auch den Aufsatz: „Die kommunalständische Verwaltung der Oberlausitz" in dem Preuß. Staatsanzeiger 1868 Nr. 240.

[12]) v. Kamptz, Ann. Bd. 11, S. 299.

[13]) Die ursprünglich noch hierher gehörigen Städte Halbau, Wiegandsthal und Goldentraum sind zu den Landgemeinden übergetreten. Vgl. K.O. vom 24. Oktober 1833 und 22. Juni 1839 — G.S. 1833, S. 127; G.S. 1839, S. 227 —.

der hannöversche Staat zusammengewachsen war. Es waren dies die Gebiete von 1. Kalenberg-Grubenhagen, 2. Lüneburg, 3. Hoya, 4. Bremen-Verden, 5. Osnabrück, 6. Hildesheim, 7. Ostfriesland. Mit der Verschmelzung dieser Territorien zu einem einheitlichen Staate erschienen auch in Hannover die Stände der historischen Territorien nur noch als Vertreter ihrer Provinz, insbesondere als Organe einer kommunalen Verwaltung ihrer Landschaft.

Das Landesverfassungsgesetz für das Königreich Hannover vom 6. August 1840 [14]) § 81 erhielt die vorhandenen sieben Provinziallandschaften für die obengenannten Territorien aufrecht und sicherte ihnen ihren bisherigen Wirkungskreis zu. Die Absicht, die Organisation der einzelnen Provinziallandschaften durch besondere Gesetze neu zu regeln, wurde nur zum Teil verwirklicht. Im übrigen beruhten ihre Rechtsverhältnisse vorzugsweise auf älteren Statuten und auf Gewohnheitsrecht. Unter preußischer Herrschaft sind die Provinziallandschaften, obgleich sie ihrem inneren Wesen nach der ständischen Rechtsordnung angehören und in dem heutigen Verwaltungssysteme keinen rechten Platz haben, vorläufig bestehen geblieben. Doch hat ihre Zusammensetzung und ihre Zuständigkeit verschiedene Aenderungen erfahren auf Grund der Verordnung vom 22. September 1867 [15]).

Die Bildung der einzelnen kommunalen Vertretungen, für welche die Verordnung vom 22. September 1867 die offizielle Bezeichnung „Landschaften" einführt, ist folgende [16]):

1. Die kalenberg-grubenhagensche Landschaft hat eine neue Verfassung erhalten durch das Gesetz vom 3. Juni 1863 [17]). Hiernach zerfällt sie in drei Kurien. Zur ersten Kurie gehören die Standesherren (Grafen zu Stolberg-Wernigerode und Stolberg-Stolberg), die Mitglieder der Prälatur (Abt zu Loccum, 2 Generalsuperintendenten, Prorektor der Universität Göttingen und Direktor der Klosterkammer) und der Ritterschaft, welche sämtlich Virilstimmen haben, zur zweiten Kurie 24 Abgeordnete der Städte, zur dritten 21 Abgeordnete der Landgemeinden.

---

[14]) G.S. für Hannover 1840, Abt. 1, S. 141. [15]) G.S. 1867, S. 1635.

[16]) Vgl. darüber Ebhardt, Die Staatsverfassung des Kgr. Hannover, Hannover 1860, S. 505 ff., dessen diesbezügliche Angaben allerdings schon durch die spätere hannöversche Gesetzgebung zum Teil antiquiert sind.

[17]) G.S. für Hannover 1863, Abt. 1, S. 279. Dazu Statut vom 29. Oktober 1877 — Amtsblatt für Hannover 1877, S. 375. —.

2. Die lüneburgische Landschaft besteht nach dem Gesetze vom 3. Juni 1863 [18]) aus den drei Kurien der Ritterschaft, der Städte und der Landgemeinden, die durch je 14 Abgeordnete vertreten werden. Dazu kommt der Landschaftsdirektor mit vier ritterschaftlichen Landräten, gegenwärtig Landschaftsräte genannt.

3. Die hoyasche Landschaft bildet nach dem Gesetze vom 3. Mai 1863 [19]) ebenfalls drei Kurien. In der ersten haben die Besitzer der immatrikulierten ritterschaftlichen und freien Güter — über 50 — Virilstimmen, während zur zweiten Kurie 25 Abgeordnete der Städte und Flecken, zur dritten 19 Abgeordnete der Landgemeinden gehören.

4. In der bremen-verdenschen Landschaft haben nach dem Gesetze vom 9. Februar 1865 [20]) die Rittergutsbesitzer ungefähr fünfzig Virilstimmen, die Städte entsenden zehn, die freien bäuerlichen Grundbesitzer zwanzig Abgeordnete.

5. Die osnabrücker Landschaft enthält drei Kurien, Ritterschaft [21]), Städte und Abgeordnete der freien Hofbesitzer. Nach der Verordnung vom 22. September 1867 ist die Aufnahme neuer Grundbesitzungen unter die Ritterschaft erleichtert, und das Verhältnis in der Vertretung der Städtekurie anderweitig geregelt worden.

6. In der Hildesheimer Landschaft bestanden bis zum Jahre 1867 zwei Kurien, in deren erster die Rittergutsbesitzer und in deren zweiter neun städtische Abgeordnete und fünf Abgeordnete der freien Grundbesitzer vertreten waren. Die Verordnung vom 22. September 1867 hat jedoch den nicht zur Ritterschaft gehörigen Grundbesitzern eine eigene Kurie gewährt und die Aufnahme neuer geeigneter Grundbesitzer unter die Ritterschaft erleichtert.

7. Die ostfriesische Landschaft hat am 5. Mai 1846 eine besondere Verfassungsurkunde erhalten [22]). Sie besteht aus den adlichen

---

[18]) G.S. für Hannover 1863, Abt. 1, S. 253. Vgl. dazu A. E. vom 6. November 1875 — A.Bl. 1875, S. 419 —.

[19]) G.S. für Hannover 1863, Abt. 1, S. 179, Statut vom 24. November 1873 — A.Bl. 1873, S. 409 —.

[20]) G.S. für Hannover 1865, Abt. 1, S. 23, A. E. vom 4. Dezember 1873 — A.Bl. 1873, S. 418 —, vom 24. Oktober 1877 — a. a. O. 1877, S. 345 — und vom 17. November 1879 — Staatsanzeiger 1879, Nr. 281 —.

[21]) Statuten der Ritterschaft des Fürstentums Osnabrück, genehmigt durch Verordnung vom 19. April 1847 bei Ebhardt, a. a. O. S. 423.

[22]) Abgedruckt bei Ebhardt a. a. O. S. 509.

Rittergutsbesitzern, je einem Abgeordneten der Städte Emden, Norden, Aurich, Esens und Leer und Abgeordneten der Flecken und Landgemeinden, welche nach Aemtern abstimmen. Nach der Verordnung vom 22. September 1867 ist bei den Rittergutsbesitzern das Erfordernis des Adels, welches übrigens auch in Widerspruch mit den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde stehen würde, fortgefallen, und gleichfalls die Aufnahme neuer geeigneter Gutsbesitzer unter die Ritterschaft erleichtert worden.

Für die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten jeder Landschaft besteht ein aus der Wahl derselben hervorgehender ständischer Ausschuß, der durch die Verordnung vom 22. September 1867 die gleichmäßige Bezeichnung Landschaftsrat erhielt.

Die Thätigkeit der Landschaften war bis zum Jahre 1867 eine ziemlich weitgehende, sie hatten ein Zustimmungsrecht zu gewissen provinziellen Gesetzen, Präsentationsrechte für einzelne Richterstellen und dergleichen mehr. Die Verordnung vom 22. September 1867 hat sie jedoch unter Aufhebung ihrer früheren weitergehenden Rechte ausschließlich auf die Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten beschränkt und ihnen die Befugnis verliehen, mit königlicher Genehmigung Landschaftsstatuten zu errichten. Die Kommunalverwaltung vollzieht sich im allgemeinen in der Weise, daß die Landschaften über die Kommunalangelegenheiten beschließen, und die Landschaftsräte diese Beschlüsse ausführen und die laufenden Verwaltungsgeschäfte versehen. Die staatliche Aufsicht führen die Regierungspräsidenten und der Oberpräsident. Ein Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, wie ihn andere Kommunalverbände genießen, ist jedoch den Landschaften nicht eingeräumt worden.

Kap. VII. Die Centralverwaltung*).

§ 133. Die frühere Organisation der Centralverwaltung[1]).

In dem Patrimonialstaate erscheint die Landeshoheit als ererbtes Familiengut des Landesherren, dessen Kern der landesherrliche Do-

*) Vgl. v. Rönne, Pr. St.R., Bd. 3, S. 85 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 1 (2. A.), S. 224 ff. Hier handelt es sich lediglich um die Organisation der Centralverwaltung. Wegen der verfassungsrechtlichen Stellung der Minister vgl. §§ 23, 24, wegen ihrer dienstlichen Verhältnisse §§ 92, 95.

[1]) Vgl. Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bde.,

mänenbesitz bildet. Das Verfassungsrecht der Territorien bestimmt sich daher vorwiegend nach privatrechtlichen Gesichtspunkten. Diese Thatsache wirkt aber auch zurück auf das Verwaltungsrecht. Da zwischen der staatsrechtlichen und privatrechtlichen Persönlichkeit des Herrschers eine rechtliche Sonderung noch nicht stattgefunden hat, so ist auch die Verwaltung des ererbten Familienbesitzes noch eine einheitliche. Was speziell die Centralverwaltung anbetrifft, so erscheint die untrennbare Verbindung zwischen Hof- und Landesverwaltung als ein aus dem Wesen des Patrimonialstaates mit Notwendigkeit sich ergebendes Kennzeichen desselben. Die Centralverwaltungsbehörden des mittelalterlichen Staates sind daher die Hofbeamten des Landesherren, mit deren Hilfe dieser die wichtigsten Regierungsgeschäfte erledigt. Nur in einem der Hofämter, dem Kanzleramte, in dem sich der Vorsitz des obersten Gerichtshofes mit der obersten Justizverwaltung vereinigt, zeigt sich bereits der Uebergang zu dem neueren Amtswesen. Die Macht des Landesherren reicht aber in der Regel nicht über seinen Domänenbesitz hinaus. Will er eine Anordnung für das ganze Land treffen, so muß er, um ihre Durchführung zu ermöglichen, sich vorher der Zustimmung der autonomen Lokalobrigkeiten des Landes, der städtischen Magistrate und der Rittergutsbesitzer, versichern, die sich zu allgemeinen ständischen Versammlungen vereinigen. Nichts, „daran des Landes Gedeih und Verderb gelegen", darf ohne ihre Mitwirkung geschehen. So treten neben die Hofbeamten als höchster Rat des Landesherren die Stände in allen denjenigen Angelegenheiten, die nicht nur das fürstliche Dominium, sondern das ganze Land betreffen.

Sobald sich aus dem mittelalterlichen Patrimonialstaate heraus ein Territorium zum modernen Staate zu entwickeln, sobald ein Landesherr das Aggregat privatrechtlicher Befugnisse, welche die Landeshoheit ausmachten, zu einer allumfassenden Staatsgewalt zu gestalten versucht, reicht aber diese Organisation nicht mehr aus. Der Landesherr bedarf dann rein staatlicher, d. h. nicht mit der Hofverwaltung befaßter, und von rein staatlichen Interessen erfüllter, d. h. nicht aus den Ständen hervorgegangener Behörden. So wird nicht nur in

---

Berlin 1888, wo die Geschichte des Justizministeriums und der ihm vorhergehenden Behördenorganisationen für die oberste Justizverwaltung behandelt wird, sowie die betreffenden Abschnitte bei Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts; Ernst Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg und Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums.

ganz Deutschland, sondern in ganz Europa der Bruch mit dem mittelalterlichen Staatswesen begonnen durch Errichtung einer neuen, aus berufsmäßigen Beamten gebildeten Centralbehörde, des Geheimen Rats des Landesherren [2]).

In Brandenburg wurde durch eine kurfürstliche Verordnung vom 13. Dezember 1604 ein Geheimer Rat aus neun Personen als höchste beratende Behörde des Landesherren für alle Angelegenheiten mit Ausnahme der Justiz- und Kirchensachen errichtet. In den darauf folgenden Zeiten des Verfalls der landesherrlichen Macht unter Johann Sigismund und Georg Wilhelm sank auch der Geheime Rat vorübergehend zu völliger Bedeutungslosigkeit herab. Erst unter dem großen Kurfürsten, der am 4. Dezember 1651 eine neue Geheimeratsordnung erließ, erfuhr die Centralbehörde eine Reorganisation. Der Geheime Rat war nunmehr die Centralbehörde nicht nur für die Marken, sondern für alle unter einem Herrscher vereinigten brandenburg-preußischen Territorien. Bei der lockeren Verbindung, in der dieselben noch mit einander standen, konnte freilich von einem nachhaltigen Einflusse des Geheimen Rats auf die innere Verwaltung der einzelnen Territorien nicht die Rede sein. Die formelle Leitung führte seit 1652 ein Direktor, seit 1658 ein Oberpräsident des Geheimen Rats.

Mit der seit 1651 sich unaufhaltsam vollziehenden Verschmelzung der Territorien zu einem Gesamtstaate konnte nun aber die Vereinigung der obersten Verwaltung in einer einzigen Centralbehörde nicht aufrecht erhalten werden. Bereits 1651 wurde gleichzeitig mit Durchführung des Pachtsystems auf den Domänen als provisorische Centralbehörde für die Verwaltung der Domänen und Regalien eine Kommission von vier sogenannten Staatskammerräten bestellt, welche unmittelbar unter dem Kurfürsten und unmittelbar über den Amts-

---

[2]) Neuerdings wird für Brandenburg diese Bedeutung der Errichtung des Geheimen Rats geleugnet von Stölzel, a. a. O., Bd. 1, S. 293 ff., der allein verwaltungstechnische Gesichtspunkte für entscheidend hält. Diese mögen allerdings den Anstoß gegeben haben, ja es ist zuzugestehen, daß vielfach ein Landesherr sich über die Bedeutung des Aktes selbst nicht klar war, im Drange der Verhältnisse den entscheidenden Schritt that. Doch ergaben sich daraus die allerwichtigsten politischen Folgen, von denen allerdings die Errichtungsurkunden nichts sagen. Es war damit der Grund gelegt für den absoluten Beamtenstaat an Stelle der ständisch-patrimonialen Bildungen.

kammern der einzelnen Provinzen stehen sollte. Den Staatskammerräten folgte 1678 ein Hofkammerpräsident, ohne daß jedoch damals schon eine Hofkammer gebildet wurde, und 1689 eine kollegiale Hofkammer als leitende Behörde für die Domänen und Regalien im ganzen Staate. Die Finanzexperimente unter Friedrich III führten 1698 dahin, über der Hofkammer, welche die laufende Verwaltung leitete, noch eine besondere Behörde für die höhere Finanzpolitik, das Ober-Domänen-Direktorium, zu errichten.

Ueber den Militärintendanturen, den Kommissariaten, die allmählich das ganze Steuer- und Polizeiwesen in ihrer Hand vereinigten, stand schon seit 1655 ein Generalkriegskommissar. Nachdem in langen Kämpfen sich die Kommissariate einen abgeschlossenen Wirkungskreis erworben hatten, wurde 1712 das Generalkriegskommissariat als kollegiale Centralbehörde über den Provinzialkommissariaten konstituiert.

Endlich hatte schon der große Kurfürst angefangen, die auswärtigen Angelegenheiten nicht im Geheimen Rate, sondern mit einigen vertrauten Räten in seinem Kabinette zu erledigen, ohne daß dafür eine besondere Centralbehörde gebildet wurde.

Durch die Errichtung der neuen Centralbehörden, das notwendige Ergebnis der fortschreitenden Verschmelzung der Territorien auf den verschiedenen Gebieten der Verwaltung, war nun aber der Geheime Rat vollständig in den Hintergrund gedrängt. Die gesamte Finanzverwaltung, Domänen, Regalien und Steuerwesen, weiterhin die gesamte innere Verwaltung im engeren Sinne und endlich die Militärverwaltung, soweit sie in der Hand von Civilbehörden lag, war ihm entzogen. Ebenso wurde er thatsächlich mit den auswärtigen Angelegenheiten nicht mehr befaßt. Es blieben ihm nur die oberste Justizverwaltung und einzelne Hoheits- und Gnadensachen. Die neuen Centralbehörden bedurften aber einen Vereinigungspunkt, um unbekümmert um den engen Gesichtskreis des Ressorts gemeinsame Angelegenheiten mit einander zu erledigen. Seit der Dankelmannschen Verwaltung wurde es daher Sitte, die Vorsitzenden der neuen Centralbehörden und die Präsidenten der obersten Gerichtshöfe als Mitglieder in den Geheimen Rat zu berufen. Derselbe nimmt seitdem eine doppelte Stellung ein. Er ist Versammlung der Ressortchefs, eine Art Staatsministerium, und oberste Verwaltungsbehörde für einige seiner unmittelbaren Verwaltung verbliebene Geschäftszweige.

Unter Friedrich Wilhelm I vollzieht sich zunächst eine Wandlung

in den selbstständigen Centralbehörden. Bereits wenige Wochen nach seiner Thronbesteigung konsolidiert der König die Centralverwaltung der Domänen und Regalien, indem er an Stelle der bisherigen Behörden eine einzige, das Generalfinanzdirektorium, errichtet. Die ganze innere Verwaltung war jetzt konzentriert in zwei Behörden, dem Generalfinanzdirektorium, unter dem die Amtskammern, und dem Generalkriegskommissariate, unter dem die Kommissariate standen. Nach einem Jahrzehnte führen jedoch die Konflikte zwischen beiden Behördensystemen [3]) zu einer Verschmelzung beider, aus dem Generalfinanzdirektorium und dem Generalkriegskommissariate wird das General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänen-Direktorium, gewöhnlich Generaldirektorium genannt. Dasselbe bildet die Centralbehörde für die gesamte innere Verwaltung. Präsident ist der König selbst. Das Generaldirektorium zerfiel in fünf Departements, an deren Spitze je ein Minister stand. Die Departementsbildung war aber nur von Bedeutung für den Geschäftsgang, zu beschließen hatte allein das Plenum des Generaldirektoriums, den Departements lag die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse ob.

Die auswärtige Verwaltung erhielt jetzt ebenfalls eine geschlossene Centralbehörde, indem die mit den auswärtigen Angelegenheiten betrauten Geheimen Räte unter dem Titel Kabinettsminister zu einem Kollegium, dem Kabinettsministerium, zwecks gemeinsamer Erledigung der betreffenden Sachen vereinigt wurden.

Endlich scheidet die Justizverwaltung aus dem Ressort des Geheimen Rats aus. Der Anstoß hierzu wurde gegeben, als 1737 die Ernennung Samuels von Cocceji zum Chef de Justice mit einer ähnlichen amtlichen Stellung wie die der Minister des Generaldirektoriums erfolgte. Ohne daß eine besondere königliche Anordnung erging, bildete sich nunmehr die Sitte, daß die Justizangelegenheiten nicht mehr vom Plenum des Geheimen Rats, sondern nur von den bisherigen Referenten in Justizsachen, die bald den Titel Justizminister erhielten, kollegialisch behandelt wurden. So war die dritte Centralbehörde geschaffen, das Justizministerium, auf das auch die Lehns-, Hoheits-, und Gnadensachen übergingen.

Damit ist die gesamte Centralverwaltung in drei Spezialressorts vereinigt, dem Kabinettsministerium, dem Generaldirektorium und dem

[3]) Vgl. § 5.

Justizministerium, die sämtlich kollegiale Behörden bilden. Die Minister der drei Ressorts sind Mitglieder des Geheimen Rats, der nunmehr fast gar keine eigene Verwaltung mehr hat, sondern eine Vereinigung der Ressortchefs, ein Staatsministerium, ist und auch die Bezeichnung Geheimer Staatsrat oder Geheimes Staatsministerium führt.

Die Grundlagen dieser Organisation der Centralverwaltung sind in den zwei Menschenaltern nach dem Tode Friedrich Wilhelms I unberührt geblieben, obgleich das Wachstum des Staates dringend eine Neuordnung erheischte. Da die Organisation im wesentlichen dieselbe blieb, jedoch die Aufgaben der Verwaltung sich änderten, mußte aber allmählich die gesamte Centralverwaltung ein anderes Aussehen erhalten.

Am wichtigsten waren die Veränderungen innerhalb des Generaldirektoriums. Nur wenig kommt in Betracht, daß zu den zuletzt vier Departements, welche das Generaldirektorium umfaßte, unter Friedrich dem Großen verschiedene neue Departements hinzutraten. Die Geschäftsverteilung war unter Friedrich Wilhelm I nach rein praktischen Gesichtspunkten und zwar teils nach Materien teils nach Provinzen erfolgt, so daß beispielsweise zum ersten Departement Grenzsachen, Ausrodung und Räumung der Brücher aus allen Provinzen und alle nicht nach Materien verteilten Verwaltungsangelegenheiten aus Preußen, Pommern und der Neumark gehörten. Die neuen Departements waren dagegen reine Realdepartements. Bisher hatte diese Art der Verteilung zu keinen Schwierigkeiten geführt, da die Beschlußfassung stets dem Plenum des Generaldirektoriums zustand. Bei dem Anwachsen der Geschäfte war es aber unmöglich, noch weiterhin alle Angelegenheiten im Plenum des Generaldirektoriums zu erledigen, zumal diesem bei der Abwesenheit des Königs sein Haupt fehlte. So ergiebt sich denn die Notwendigkeit, im allgemeinen die Beschlußfassung den einzelnen Departements zu überlassen, deren Räte sich unter dem Vorsitze des Ministers zu besonderen Kollegien vereinigen. Aus der einen Behörde werden also thatsächlich mehr als ein halbes Dutzend, und innerhalb derselben macht sich das Nebeneinanderbestehen der Provinzial- und Realdepartements nunmehr in der störendsten Weise geltend. Wie früher im Geheimen Rate hatten sich jetzt im Generaldirektorium die einzelnen Departements zu selbstständigen Behörden entwickelt, das Generaldirektorium trat nur noch für gewisse allen Ressorts gemeinsame Verwaltungsangelegenheiten zusammen.

Aber auch in diesem bescheidenen Umfange blieb die Einheit der inneren Verwaltung nicht erhalten. Dieselbe wird durchbrochen zu Gunsten einzelner Provinzen und zu Gunsten einzelner Verwaltungszweige. Schlesien wurde von Anfang an nicht dem Generaldirektorium untergeordnet, sondern erhielt einen besonderen Minister zu Breslau, erst später wurde die Zuständigkeit einzelner Departements des Generaldirektoriums auch auf Schlesien ausgedehnt. Eine ähnliche Sonderstellung nahmen Franken und Südpreußen ein, indem ersteres dem Kabinettsministerium, letzteres dem schlesischen Ministerium zu Breslau unterstellt wurde. Weiterhin sah sich Friedrich der Große, als er 1766 die Verwaltung der indirekten Steuern und einiger Regalien nach französischem Muster und unter Zuziehung französischer Beamten in den Provinzen diesseits der Weser zu reformieren versuchte, genötigt, um die Einheit der Verwaltung auf diesem Gebiete zu wahren, für diesen Verwaltungszweig eine besondere, vom Generaldirektorium unabhängige Centralbehörde zu schaffen. Dazu kamen noch andere Immediatverwaltungen für einzelne Verwaltungszweige.

Das Ergebnis ist also eine vollständige Desorganisation der inneren Verwaltung in der Centralinstanz. Einige Provinzen sind vom Generaldirektorium ganz unabhängig oder nur einzelnen Departements desselben unterstellt und haben im übrigen selbstständige Centralbehörden. Desgleichen bestehen solche für einzelne Verwaltungszweige, besonders für die Verwaltung der indirekten Abgaben in den Provinzen diesseit der Weser. Aber auch die sonstige innere Verwaltung ist nur noch scheinbar im Generaldirektorium vereinigt, thatsächlich giebt es für dieselbe eine Reihe besonderer, aus den Departements des Generaldirektoriums erwachsener Behörden, unter welche die Geschäfte teils nach Gegenständen teils nach Provinzen so unzweckmäßig wie möglich und auf eine zu beständigen Kompetenzkonflikten geradezu zwingende Weise verteilt sind. Die unter Friedrich Wilhelm I musterhafte Centralverwaltung hatte dadurch eine Schwerfälligkeit und Unbeholfenheit erreicht, die kaum noch übertroffen werden konnte, und eine Abhilfe dringend erforderte.

Am einfachsten erschien es, zu dem Verwaltungssysteme Friedrich Wilhelms I zurückzukehren und dadurch die Einfachheit und Promptheit der Verwaltung wiederherzustellen. Mit Aufhebung der Regie nach dem Tode Friedrichs des Großen wurde zunächst im Jahre 1787 die besondere Accise- und Zollverwaltung beseitigt und wieder mit

dem Generaldirektorium vereinigt. Dasselbe geschah in den Jahren 1798 und 1799 hinsichtlich der besonderen Immediatverwaltungen für Franken und Südpreußen, so daß nur für Schlesien das vom Generaldirektorium unabhängige schlesische Ministerium zu Breslau bestehen blieb. Damit war aber dieser Weg der Reform erschöpft. Die Einheit der inneren Verwaltung im Generaldirektorium durch Vereinigung aller Geschäfte im Plenum desselben herzustellen, war bei der Ausdehnung des Staates und dem Anwachsen der Geschäfte unmöglich. Es blieben daher nach wie vor die von einander fast unabhängigen Real- und Provinzialdepartements mit ihrem schwerfälligen Geschäftsgang und ihrer unglücklichen Ressortabgrenzung neben einander bestehen.

Die geringsten Veränderungen erfuhr das Kabinettsministerium, welches weiterhin die laufende auswärtige Verwaltung zu erledigen hatte, obgleich auch hier der kollegialische Geschäftsgang als überflüssig preisgegeben wurde.

Die Entwicklung des Justizministeriums ist im allgemeinen der des Generaldirektoriums analog. Der Chef de Justice von Cocceji erhielt zwar 1747 den Titel eines Großkanzlers, der auch auf seine Nachfolger überging. Aber eine leitende Stellung desselben war damit keineswegs begründet. Im Gegenteile machte auch hier das Anwachsen der Geschäfte eine kollegiale Beschlußfassung über alle Angelegenheiten unmöglich. Dem Justizministerium wurden unter Friedrich dem Großen auch die geistlichen und Schulangelegenheiten unterstellt, indem ein Justizminister zum Präsidenten des französischen Oberkonsistoriums und des reformierten Kirchendirektoriums, ein zweiter zum Präsidenten des neu begründeten lutherischen Oberkonsistoriums ernannt wurde. Jener war damit Chef des geistlich-reformierten, dieser des geistlich-lutherischen Departements, von dem auch die katholischen Kirchen- und Schulangelegenheiten bearbeitet wurden. Beide bildeten zusammen das geistliche Departement. Sie waren jedoch nicht auf geistliche und Schulangelegenheiten beschränkt, sondern hatten auch die Justizangelegenheiten zu bearbeiten. Die vier bis fünf Justizminister, welche es gab, waren also im allgemeinen von einander unabhängig. Dem Großkanzler allein waren nur einige einheitliche Centralbehörden unterstellt, wie die Justizprüfungskommission und die Gesetzkommission. Schlesien stand überhaupt nicht unter dem Justizministerium zu Berlin, sondern hatte seit 1768 seinen eigenen Justizminister. Eine ähnliche

Stellung hatten vorübergehend Franken unter dem Kabinettsministerium und Südpreußen unter dem schlesischen Justizminister. Unter Friedrich Wilhelm II wurden bald nach seiner Thronbesteigung wieder gemeinsame kollegialische Beratungen der Justizminister angeordnet, jedoch im wesentlichen nur aus persönlichen Gründen, so daß sich eine dauernde lebensfähige Einrichtung daraus nicht entwickeln konnte.

Zu diesen aus den bisherigen drei Abteilungen des Geheimen Staatsrats hervorgegangenen Centralbehörden kamen seit 1787 noch ein besonderes Oberkriegskollegium und ein Oberschulkollegium, sowie verschiedene unbedeutendere keiner anderen Behörde untergeordnete Centralstellen.

Der Geheime Staatsrat, der nach wie vor die Vereinigung der Ressortchefs, das Staatsministerium, bilden sollte, konnte bei der großen Zahl selbstständiger Centralbehörden kein rechtes Leben gewinnen und war unfähig, seine wesentlichste Aufgabe zu lösen, eine Verkörperung der Einheit der Verwaltung zu bilden. Eigene Verwaltungsgeschäfte fehlten ihm fast vollständig. Unter denselben kommt namentlich in Betracht die Entscheidung über die unfreiwillige Entlassung der Beamten, welche ihm durch das A. L.-R. II, 10 § 99 übertragen war.

Bei dem Mangel jeder Einheit in dem Behördensysteme war es natürlich, daß die Verwaltung nach einer solchen in jeder Weise strebte. Nur hieraus erklärt sich die eigentümliche Erscheinung des Kabinetts, wohl zu unterscheiden von dem Kabinettsministerium, unter Friedrich Wilhelm II und Friedrich Wilhelm III. Schon unter Friedrich dem Großen war es Sitte geworden, daß die Minister meist schriftlich mit dem Könige verkehrten, und dieser auf dieselbe Weise eine Entscheidung traf, wobei ihm ein Kabinettssekretär als Gehilfe diente. Unter Monarchen, die nicht mehr das ganze Detail der Verwaltung übersehen konnten, mußte sich der Einfluß dieser Gehilfen, die nunmehr den Titel Geheime Kabinettsräte führten, unermeßlich steigern. Sie waren die einzigen, die persönlich den Vortrag beim Könige hatten, die einzigen, in deren Händen sich alle Verwaltungsgeschäfte vereinigten, in ihnen allein war die Einheit der Verwaltung vertreten. Thatsächlich bildeten sie eine Mittelinstanz zwischen den Ministerien und dem Könige, rechtlich konnten sie zu einer solchen gegenüber dem ausgebildeten preußischen Behördensysteme und dem Widerstreben der

Ministerien gegen das Kabinett nicht werden. Auch hier war also die Organisation höchst unvollkommen.

Nach dem Tilsiter Frieden erschien die Reform der Centralverwaltung nicht nur deshalb unaufschiebbar, weil sie sich infolge ihrer Schwerfälligkeit als völlig leistungsunfähig erwiesen hatte, sondern auch, weil durch die Verkleinerung des Staatsgebietes einige Provinzialdepartements überflüssig geworden waren. Bei den Reformplänen schloß man sich eng an das französisch-westfälische Vorbild an, nach welchem die gesamte Centralverwaltung unter sechs bezw. fünf büreaukratisch organisierte Ministerien verteilt war. Die schon vom Könige vollzogene Verordnung vom 24. November 1808 wurde infolge des Ausscheidens Steins aus dem Ministerium einer Umarbeitung unterzogen, und am 16. Dezember 1808 erging das Publikandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung. Das Publikandum enthielt einen Reorganisationsplan, wonach für die oberste Leitung der Verwaltung ein Staatsrat, bestehend aus den Ministerien und Abteilungschefs, und für die laufenden Verwaltungsgeschäfte fünf Ministerien, für Aeußeres, Inneres, Finanzen, Justiz und Krieg, errichtet werden sollten, und die Ausführung dieses Planes hinsichtlich der Ministerien des Innern und der Finanzen. Die Einrichtung des Staatsrates und die Reform der drei übrigen Ministerien blieb vorläufig aufgeschoben. Doch hatte schon eine Kabinettsordre vom 25. November 1808 die bisherigen Justizdepartements beseitigt und die gesamte Justizverwaltung dem Großkanzler unterstellt, und durch das Publikandum vom 18. Februar 1809 erfolgte die Errichtung des Kriegsministeriums, welches das frühere Oberkriegskollegium zu ersetzen bestimmt war.

Erst mit dem Eintritte Hardenbergs in das Ministerium wurde die Reform weitergeführt, teilweise aber auf wesentlich veränderten Grundlagen durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810. Die organisatorischen Anordnungen wurden nunmehr für alle fünf Ministerien getroffen. Die Einheit der Verwaltung sollte sich aber jetzt nicht mehr in einem kollegialischen Staatsrate verkörpern, sondern in einem Premierminister, dem Staatskanzler, dem auf die Verwaltung aller fünf Ministerien ein maßgebender Einfluß eingeräumt war. Der Vortrag beim Könige blieb zwar allein dem Kabinette vorbehalten. In demselben hatte aber außer dem Geheimen Kabinettsrate und den

in Militärsachen dazu bestimmten Personen der Staatskanzler in erster Linie eine Stelle, so daß er der einzige mit dem Könige in unmittelbarem mündlichen Verkehre stehende Minister war. Ein Staatsrat war zwar auch jetzt in Aussicht genommen, aber nur als beratendes Organ, und auch in dieser Stellung blieb er vorläufig suspendiert.

Diese noch heute erkennbaren Grundlagen der preußischen Centralverwaltung haben in den nächsten Jahrzehnten wesentliche Veränderungen erfahren. Zunächst wurden die einzelnen Ministerien, deren ursprüngliche Zahl fünf betrug, verschiedentlich vermehrt, und ihre Zuständigkeit anders umgrenzt. Um weiterhin auch abgesehen von dem Staatskanzler, der rechtlich nicht der Vorgesetzte der einzelnen Minister war, eine einheitliche Centralbehörde für den ganzen Staat und für alle Verwaltungszweige zu schaffen, wurde durch die Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 die Bildung eines Staatsministeriums angeordnet, welches unter dem Vorsitze des Staatskanzlers aus den aktiven Ministerien zu bestehen hätte. Das Staatskanzleramt selbst fiel mit dem Tode Hardenbergs im Jahre 1822 fort, so daß nunmehr die Einheitlichkeit der Centralverwaltung nur noch in dem Staatsministerium vertreten war. Das Kabinett hat in neuerer Zeit eine vollständige Umgestaltung erfahren, auf die später zurückzukommen sein wird. Insbesondere ist der Vortrag beim Könige nicht mehr auf die Mitglieder des Kabinetts beschränkt, sondern steht allen Ministern zu. Der Staatsrat endlich wurde durch eine Kabinettsordre vom 3. November 1817 als höchste beratende Behörde ins Leben gerufen.

§ 134. Die einzelnen Ministerien.

Die Grundlage für die Organisation der Ministerien bildet auch heute noch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 [1]). Dieselbe ist ihrem Wesen nach nicht als Gesetz, sondern als Verordnung aufzufassen, unterliegt daher Abänderungen und Ergänzungen im Wege der einseitigen königlichen Verordnung ohne Zustimmung des Landtages [2]).

Nach dieser Verordnung wurden fünf Ministerien gebildet, für Aeußeres, Inneres, Finanzen, Justiz und Krieg. Spätere Verordnungen haben die Zahl der Ministerien vermehrt, und dadurch hat,

---

[1]) G.S. 1810, S. 3.

[2]) Vgl. darüber die weiteren Ausführungen in Band 1, S. 462 ff.

da auf die neuen Ministerien bisher von den ursprünglichen Ministerien gehandhabte Geschäfte übergingen, auch die Zuständigkeit der letzteren verschiedene Abänderungen erfahren. Das Gleiche ist geschehen infolge der Uebertragung einzelner Verwaltungszweige auf das Reich. Hinsichtlich der jetzigen Organisation der einzelnen Ministerien ergiebt sich somit folgende Darstellung.

I. Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Dasselbe ist infolge der Errichtung des norddeutschen Bundes und später des deutschen Reiches unter der Bezeichnung „Auswärtiges Amt" auf das Reich übergegangen, es ist Reichsbehörde geworden, die bei ihm beschäftigten Beamten sind Reichsbeamte. Das Auswärtige Amt besorgt aber gleichzeitig als preußisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten diejenigen Verwaltungsgeschäfte, welche aus den Beziehungen Preußens zu den übrigen deutschen Staaten hervorgehen, ohne vermöge der Reichsverfassung einem der Organe des Reiches obzuliegen, oder welche aus den Beziehungen Preußens zur Kurie sich ergeben. Hierfür bezieht das Reich von Preußen ein jährliches Aversum von 90 000 Mark. Dem Auswärtigen Amte in seiner Eigenschaft als preußischem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten sind untergeordnet die Gesandtschaften Preußens bei den anderen deutschen Staaten und beim Papste.

II. Das Ministerium des Innern. Zur Zuständigkeit des Ministeriums des Innern gehörte nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 jede Ausübung der obersten Gewalt, soweit dieselbe nicht ausdrücklich den Ministerien der Finanzen, der Justiz, des Krieges oder anderen Behörden beigelegt sei. Demnächst sind von dem Ministerium des Innern die unter III—VI genannten Ministerien abgezweigt worden, deren Zuständigkeit in den betreffenden Organisationsverordnungen bestimmt wurde. Der Umfang der Zuständigkeit des Ministeriums des Innern läßt sich daher in erschöpfender Weise nur negativ umschreiben. Es gehören dazu alle Angelegenheiten der inneren Verwaltung Preußens in höchster Instanz, für welche keine anderen Behörden bestellt sind.

Das Ministerium (Personalbestand: der Minister, 1 Unterstaatssekretär, 1 Ministerialdirektor, 11 vortragende Räte) zerfällt gegenwärtig, nachdem für die wichtigsten Verwaltungszweige, die früher zu seinem Ressort gehörten, besondere Ministerien gebildet sind, nicht mehr in verschiedenen Abteilungen.

Dem Ministerium des Innern unmittelbar und ausschließlich untergeordnet sind: 1. das Polizeipräsidium und der Bezirksausschuß zu Berlin, 2. die statistische Centralkommission [3]), 3. das statistische Büreau, 4. das Domkapitel zu Brandenburg, 5. die ritterschaftlichen Kreditvereine. Außerdem bedient sich das Ministerium des Innern gleichzeitig mit anderen Ministerien der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung als seiner Organe.

III. Das Ministerium der geistlichen, Unterrichts-, und Medizinalangelegenheiten. Dasselbe wurde durch die Kabinettsordre vom 3. November 1817 [4]) von dem Ministerium des Innern abgezweigt. Das Ministerium (Personalbestand: der Minister, 1 Unterstaatssekretär, 3 Ministerialdirektoren und 30 vortragende Räte) zerfiel bis in die neuere Zeit in die vier Abteilungen a. für die evangelisch-geistlichen, b. für die katholisch-geistlichen, c. für Unterrichts- und d. für Medizinalangelegenheiten. Die Kabinettsordre vom 8. Juli 1871 [5]) hat jedoch die Abteilungen zu a und b zu einer einzigen Abteilung für geistliche Angelegenheiten verschmolzen, und der Allerhöchste Erlaß vom 9. Januar 1882 [6]) die Unterrichtsabteilung in zwei Abteilungen, für höheres und für niederes Schulwesen zerlegt, so daß das Ministerium jetzt wieder vier Abteilungen umfaßt.

Die erste Abteilung hat die staatlichen Hoheitsrechte gegenüber der evangelischen und der katholischen Kirche wahrzunehmen. Nachdem durch die neuere Gesetzgebung für den größten Teil des Staates die Verwaltung der inneren Angelegenheiten der evangelischen Kirche auf besondere Organe übergegangen ist, beschränkt sich die Thätigkeit des Ministeriums auf die Ausübung der staatlichen Aufsicht über beide Kirchen, nur für einen Teil der neuen Provinzen ist es noch die oberste Kirchenbehörde. Zum Ressort der Unterrichtsabteilungen gehört das gesamte Unterrichtswesen. Durch Allerhöchsten Erlaß vom 14. Oktober 1878 [7]) wurde dem Ministerium auch das ganze technische Unterrichtswesen, soweit dasselbe bis dahin mit der Handels- und Gewerbeverwaltung verbunden war, überwiesen, jedoch mit Ausnahme

---

[3]) Ministerialerlaß vom 21. Februar 1870 — M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 89 —.

[4]) G.S. 1817, S. 290. [5]) G.S. 1871, S. 293.

[6]) Eine förmliche Publikation dieses A. Erlasses in der G.S. hat nicht stattgefunden.

[7]) G.S. 1879, S. 26.

des Navigationsschulwesens. Dagegen wurden durch Allerhöchsten Erlaß vom 3. September 1884[8]) die gewerblichen und kunstgewerblichen Fach- und Zeichenschulen, die Pflege des Kunstgewerbes einschließlich der Verwaltung der Porzellanmanufaktur und das Fortbildungsschulwesen dem Ministerium für Handel und Gewerbe unterstellt. Die Medizinalabteilung endlich, der nach der Kabinettsordre vom 29. Januar 1825[9]) das Medizinalwesen nur teilweise zugewiesen war, hat nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 22. Juni 1849[10]) die gesamte Medizinalverwaltung mit Einschluß der Medizinal- und Sanitätspolizei zu versehen; jedoch mit der Maßgabe, daß der Minister in allen Fällen, in welchen durch Anordnungen in der Medizinalverwaltung die Interessen anderer Ressorts betroffen werden, vor der Entscheidung sich mit den beteiligten Ministern zu benehmen und nach Lage der Umstände gemeinschaftlich mit ihnen zu handeln hat.

Dem Ministerium unmittelbar sind untergeordnet die Universitäten, die Provinzialschulkollegien und Medizinalkollegien, sowie verschiedene Anstalten und Kommissionen.

IV. Das Ministerium für Handel und Gewerbe. Nachdem schon früher verschiedene Ansätze zu einem selbstständigen Handelsministerium gemacht waren, wurde durch den Allerhöchsten Erlaß vom 17. April 1848[11]) die Bildung eines besonderen Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten angeordnet, von dem auch die gesamte landwirtschaftliche Polizei ressortierte. Indem später für die landwirtschaftlichen Angelegenheiten und für die öffentlichen Arbeiten besondere Ministerien abgezweigt wurden, sind dem Handelsministerium nur die Handels- und Gewerbeangelegenheiten verblieben. Das Ministerium (Personalbestand: der Minister, 1 Unterstaatssekretär, 5 vortragende Räte) zerfällt nicht in Abteilungen. Zu seiner Zuständigkeit gehört die Bearbeitung aller Angelegenheiten, welche mit Handel und Gewerbe in unmittelbarer oder mittelbarer Verbindung stehen, namentlich der Schifffahrt, der Rhederei, des Lootsenwesens, der Bildungsinstitute für Handel, Gewerbe, Schifffahrt, der Privatbankinstitute, der Korporationen und Gesellschaften für Handel, Gewerbe und Industrie, der Aktien- und Versicherungsan-

---

[8]) G.S. 1885, S. 94.

[9]) Mitgeteilt bei v. Kamptz, Ann. Bd 8, S. 670.

[10]) G.S. 1849, S. 335. [11]) G.S. 1848, S. 109.

stalten. Soweit dem Handelsminister in einzelnen Gesetzen Befugnisse beigelegt waren, die in das Ressort der öffentlichen Arbeiten fielen, ist an seine Stelle zufolge des Gesetzes vom 13. März 1879 [12]) der Minister für öffentliche Arbeiten getreten.

V. Das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten. Durch Allerhöchsten Erlaß vom 25. Juni 1848 [13]) wurden die landwirtschaftlichen Angelegenheiten von dem neubegründeten Handelsministerium abgezweigt, und für dieselben ein besonderes Ministerium errichtet, dem noch weiterhin überwiesen wurden durch die Allerhöchsten Erlasse vom 11. August 1848 [14]) das Gestütwesen, vom 26. November 1849 [15]) das Deichwesen, vom 27. April 1872 [16]) das Veterinärwesen, vom 13. August 1876 [17]) die Beaufsichtigung der nicht landschaftlichen Grundkreditanstalten und endlich vom 7. August 1878 [18]) die bisher zum Ressort des Finanzministeriums gehörige Verwaltung der Domänen und Forsten. Das Gesetz vom 13. März 1879 änderte demgemäß die Gesetze, welche dem Finanzministerium gewisse auf Domänen und Forsten bezügliche Angelegenheiten überwiesen, entsprechend ab. Das Ministerium (Personalbestand: der Minister, 1 Unterstaatssekretär, 2 Direktoren, 19 vortragende Räte) zerfällt in 3 Abteilungen: a. für landwirtschaftliche und Gestütsangelegenheiten, b. für Domänen, c. für Forst- und Jagdsachen. Unter dem Ministerium stehen 1. das Landesökonomiekollegium, 2. das Oberlandeskulturgericht, 3. die landwirtschaftlichen Kreditanstalten, 4. die technische Deputation für das Veterinärwesen, 5. die Centralmoorkommission, 6. die höheren landwirtschaftlichen Lehranstalten, 7. die Tierarzneischule, 8. die Garteninstitute in Potsdam, 9. die Forstakademie, 10. die Prüfungskommissionen für Forstassessoren und Oberförster, 11. die Haupt- und Landgestüte.

VI. Das Ministerium für öffentliche Arbeiten. Dasselbe ist durch den Allerhöchsten Erlaß vom 7. August 1878 [19]) vom Handelsministerium abgezweigt worden, während das Gesetz vom 13. März 1879 die gesetzlich feststehenden Zuständigkeiten dem entsprechend abänderte. Das Ministerium (Personalbestand: der Minister, 5 Ministerialdirektoren und 38 vortragende Räte) zerfällt in

---

[12]) G.S. 1879, S. 123. [13]) G.S. 1848, S. 159.
[14]) G.S. 1848, S. 228. [15]) G.S. 1850, S. 3. [16]) G.S. 1872, S. 594.
[17]) G.S. 1876, S. 397. [18]) G.S. 1879, S. 28. [19]) G.S. 1879, S. 25.

vier Abteilungen: a. für Berg-, Hütten- und Salinenwesen, b. für Staatseisenbahnverwaltung, c. für Verwaltung des Bauwesens, d. für Privateisenbahnen. Die erste Abteilung bearbeitet in der Centralinstanz die Angelegenheiten, welche von den Oberbergämtern ressortieren, die der geologischen Anstalt und der Bergakademie zu Berlin, sowie der Prüfungskommission über die Befähigung zu den technischen Aemtern bei den Bergbehörden. Die zweite Abteilung, welche auf dem Allerhöchsten Erlasse vom 24. November 1879[20]) beruht, hat die Verwaltung der im Bau oder Betriebe befindlichen Staatsbahnen und der vom Staate verwalteten Privatbahnen, welche in den einzelnen Landesteilen durch die Eisenbahndirektionen geführt wird. Der dritten Abteilung liegt ob die Bearbeitung der Personalien der Bauverwaltung und die Ueberwachung der Geschäftsführung der Baubeamten, die Beratung des Baubedürfnisses und die Aufstellung des Bauetats für die Staatsbauten, die Prüfung und Feststellung der betreffenden Bauentwürfe und Kostenanschläge, die oberste Leitung und Ueberwachung der Ausführung dieser Bauten, die Baupolizeiangelegenheiten. Organe der Abteilung sind die Akademie des Bauwesens und das technische Oberprüfungsamt. Die vierte Abteilung endlich führt die Aufsicht über die Privateisenbahnen vermittels der Eisenbahnkommissariate und Eisenbahnkommissarien.

VII. Das Finanzministerium. Dasselbe beruht auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810, hat jedoch in seiner Organisation durch die Neubildung von Ministerien, zuletzt durch die Uebertragung der Verwaltung der Domänen und Forsten auf das landwirtschaftliche Ministerium verschiedene Veränderungen erfahren. In seiner gegenwärtigen Gestalt (Personal: der Minister, 1 Unterstäatssekretär, 2 Ministerialdirektoren, und 22 vortragende Räte) zerfällt das Finanzministerium in drei Abteilungen: a. für das Etats- und Kassenwesen, b. für die direkten Steuern und c. für die indirekten Steuern. In diesem Ministerium vereinigt sich die gesamte Finanzverwaltung des Staates und derjenigen Einnahmen, welche sich aus den direkten und indirekten Steuern ergeben. Von dem Finanzministerium unmittelbar hängen ab 1. die Generallotteriedirektion, 2. die Münzanstalten, 3. die Generaldirektion der allgemeinen Witwenverpflegungsanstalt, 4. die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern zu

[20]) Eisenbahnverordnungsblatt S. 85.

Berlin, 5. die Provinzialsteuerdirektionen unbeschadet des Aufsichtsrechtes der Oberpräsidenten, 6. die Seehandlung und 7. die Hauptverwaltung der Staatsschulden.

VIII. Das Justizministerium. Seine durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 geregelte Zuständigkeit ist den anderen Ministerien gegenüber später nicht verändert worden. Zum Ressort des Ministeriums (Personal: der Minister, 1 Unterstaatssekretär, 1 Ministerialdirektor, 14 vortragende Räte), welches nicht in Abteilungen zerfällt, gehört die Oberaufsicht über die gesamte Civil- und Strafrechtspflege, die Anstellung der Justizbeamten und die Dienstaufsicht über dieselben, die Vorbereitung der in das Gebiet der Justiz einschlagenden Landesgesetze und die Lehnsangelegenheiten. Unmittelbar unter dem Justizministerium stehen die Justizprüfungskommission und die Oberlandesgerichte.

IX. Das Kriegsministerium[21]). Seine Organisation wurde geregelt durch das Publikandum vom 18. Februar 1809, auf welches die Verordnung vom 27. Oktober 1816 lediglich Bezug nahm. Das Ministerium zerfiel ursprünglich in drei Abteilungen. Dazu kam das Büreau des Kriegsministers für die zu dessen persönlicher Entscheidung gehörigen Angelegenheiten, welches zufolge der Kabinettsordre vom 18. Oktober 1851 die Benennung Centralabteilung erhielt, und mehrere keiner der alten drei Abteilungen unterstellte Departements, so daß sich im ganzen sieben Abteilungen ergeben: a. die Centralabteilung, b. das allgemeine Kriegsdepartement, c. die Abteilung für die persönlichen Angelegenheiten, d. das Militärökonomiedepartement, e. das Departement für das Invalidenwesen, f. das Departement für das Krankenwesen, g. die Medizinalabteilung.

Sämtliche Ministerien sind büreaukratisch organisiert, der Minister hat also allein die Entscheidung in den Angelegenheiten seines Ressorts und ist für dieselben verantwortlich. Einzelne Angelegenheiten können, soweit der Minister sich die Entscheidung nicht selbst vorbehalten hat, insbesondere da, wo das Ministerium in Abteilungen zerfällt, von dem Ministerialdirektor, dem dann allein die entscheidende Stimme zusteht, selbstständig erledigt werden. Der Minister versam-

---

[21]) Vgl. den Aufsatz: „Die Organisation des kgl. preuß. Kriegsministeriums" in Hirths Ann. 1874, S. 487 ff.

melt die Räte des Ministeriums zu Plenarsitzungen, auch kann er sich von einzelnen derselben Vortrag halten lassen.

Die Minister sind befugt, bloß reglementarische Dienstanweisungen und solche Verfügungen zu erlassen, durch welche die Zweifel der Behörden über die Auslegung und Anwendung der Gesetze in einzelnen Fällen beseitigt werden. Die Erlasse der Minister dürfen jedoch keine Aenderung oder authentische Interpretation der Gesetze enthalten[22]).

In gewissen Fällen sind die Minister nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 an die Genehmigung des Königs gebunden. Diese ist erforderlich:

1. für alle Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen, es mag auf neue oder Aufhebung und Abänderung der vorhandenen ankommen;
2. für alle Hauptetats und Pläne;
3. für die Verwendung der etatsmäßigen Fonds in folgenden Fällen:
   a. bei neuen Besoldungen und Besoldungszulagen, wenn der Fall einen Rat ihres Departements oder eine neue Art von Dienern betrifft, überhaupt, wenn Normalsätze für die Zahl der Diener und der höchste Besoldungssatz für solche vorgeschrieben sind, und eine Abänderung beabsichtigt wird;
   b. bei Pensionsbewilligungen, soweit nicht schon bestimmte Grundsätze vorgeschrieben sind, oder eine Ausnahme davon bezweckt wird;
   c. bei Gnadengeschenken und außerordentlichen Unterstützungen, soweit dazu bei den königlichen Staatsdienern die Gehaltsersparnisse und in anderen Fällen der jedem Departement ausgesetzte extraordinäre Fond nicht reichen, oder bestimmte Normalsummen überschritten werden;
   d. bei Ausgaben, die durch Veränderung der Administration oder neue Anlagen verursacht werden, oder bei Aufstellung des Etats noch nicht in Anschlag gebracht sind;
4. für nicht etatsmäßige Administrationsausgaben, welche etatsmäßig gemacht werden sollen in den Fällen, wenn
   a. die königliche Genehmigung schon bei etatsmäßigen erforderlich sein würde;

---

[22]) Kabinettsordre vom 4. Juli 1832 — G.S. 1832, S. 181 —.

b. oder sie auf einem Generaletat in Ansatz kommen sollen;
c. oder die erhöhte Ausgabe nicht durch erhöhte Einnahmen gedeckt wird;

5. für die Ernennung der Räte bei allen Departements- und Provinzial-Landes-Kollegien, sowie aller Diener, die teils höher, teils mit solchen in gleicher Kategorie, nicht bloß in gleichem Range, stehen, und deren Bestellungen zu vollziehen der König sich vorbehalten hat[23]);
6. für die Erteilung von Titeln, welche den Ratscharakter geben;
7. für größere Gnadenbewilligungen.

Weiterhin ist jeder Staatsminister und Departementschef verpflichtet, dem Könige vorzulegen:

1. seine jährliche Hauptrechenschaft von seiner Verwaltung und zwar zu der Zeit, in der er die Generaletatsentwürfe einreicht,
2. einen halbjährigen Hauptkassenextrakt und Abschluß seiner Verwaltung, der Finanzminister aber eine allmonatliche derartige Uebersicht.

Neben den einzelnen Staatsministerien besteht noch ein besonderes Ministerium des königlichen Hauses (Personal: der Minister, 1 Ministerialdirektor und 3 vortragende Räte). Dasselbe wurde errichtet durch eine Kabinettsordre vom 11. Januar 1819[24]), um die bisher vom Staatskanzler verwalteten Angelegenheiten des königlichen Hauses, die Sachen des Hofes und der höheren Hofchargen wahrzunehmen. Nachdem diesem Ministerium vorübergehend auch die Verwaltung der Standessachen und der Domänen und Forsten übertragen war, wurde es durch die Allerhöchsten Erlasse vom 17. April und 3. Oktober 1848[25]) wieder auf seine ursprüngliche Zuständigkeit beschränkt. Der Allerhöchste Erlaß vom 16. August 1854[26]) gab ihm jedoch die Standessachen zurück. Zum Ressort des Ministeriums gehören daher: a. in Konkurrenz mit dem Oberst-Kämmerer die Angelegenheiten der Chefs und der Mitglieder der einzelnen Hofverwaltungen, sowie die Angelegenheiten der Provinzialerbämter, b. ohne die Mitwirkung einer anderen Behörde die persönlichen Angelegenheiten des Königs und der Mitglieder des königlichen Hauses, die Standesangelegenheiten, die Verwaltung des Kronfideikommißfonds,

---

[23]) Vgl. über die späteren Ergänzungen dieser Bestimmung § 90.
[24]) G.S. 1819, S. 2. [25]) G.S. 1848, S. 109, 260. [26]) G.S. 1854, S. 516.

des Krontresors und des königlichen Familienfideikommisses, sowie die obere Leitung der Verwaltung der königlichen Hausfideikommißgüter.

Unter dem Ministerium des königlichen Hauses stehen: 1. das Heroldsamt, errichtet auf Grund des Allerhöchsten Erlasses vom 16. August 1854 zur Bearbeitung der Standes- und Adelssachen, 2. das königliche Hausarchiv, 3. die Hofkammer der königlichen Familiengüter, welche nach der Kabinettsordre vom 30. August 1843 zur Verwaltung der früher dem Prinzen August gehörigen und nach dessen Tode an die Krone zurückgefallenen Güter an die Stelle der Domänenkammer des Prinzen August getreten ist, und 4. das königlich-prinzliche Familienfideikommiß, welches nach der Stiftungsurkunde unter der Verwaltung des Hausministers und unter der Kuratel des Hausministers und des Justizministers sich befindet.

Das Ministerium des königlichen Hauses hat also ausschließlich Privatangelegenheiten des Königs und seiner Familienmitglieder zu verwalten[27]). Die Erledigung irgend welcher staatlichen Angelegenheiten, die ihm früher noch zustand, ist ihm ausdrücklich entzogen worden. Das Hausministerium kann daher nicht als Staatsbehörde, sondern nur als Hofbehörde betrachtet werden. Der Minister wie die Beamten dieses Ministeriums sind keine Staatsbeamten, sondern stehen gleich allen anderen Hofbeamten in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnisse zum Könige als Privatmann[28]). Dementsprechend ist auch dem Hausministerium die Bezeichnung eines Staatsministeriums und seinem jeweiligen Chef der den anderen Ministern zustehende Titel eines Staatsministers ausdrücklich versagt. Daraus folgt, daß der Minister des königlichen Hauses auch nicht Mitglied des Staatsministeriums als Gesamtheit sein kann. Selbstverständlich wird dadurch nicht ausgeschlossen, daß der Hausminister zum Staatsminister ohne Portefeuille und damit zum Mitgliede des Staatsministeriums ernannt wird, nur dem Hausminister als solchem ist der Charakter eines Staatsministers abzusprechen. Das Hausministerium hat also mit einem Worte nichts anderes mit den sonstigen Ministerien gemein als die Bezeichnung, die Art und Weise der Organisation und den

---

[27]) Vgl. über das rechtliche Wesen der zum Ressort des Handelsministeriums gehörigen Angelegenheiten, des Hofstaates und des königlichen Familienvermögens die Ausführungen in §§ 25, 26.

[28]) Vgl. § 25.

Rang seiner Beamten. Eine innere staatsrechtliche Uebereinstimmung besteht dagegen in keinem Punkte.

§ 135. Staatsministerium und Kabinett.

I. Die Organisation des Staatsministeriums, welches teilweise an die Stelle des von Stein geplanten Staatsrates trat, beruht auf der Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 [1]), welche eine Ergänzung erfuhr durch die Kabinettsordre vom 3. November 1817 wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden [2]).

Das Staatsministerium besteht aus den Chefs der acht Staatsministerien und den etwa ernannten Staatsministern ohne Portefeuille. Letztere haben kein Einzelministerium zu verwalten, sondern sind bloß Mitglieder des Staatsministeriums als Gesamtheit. Meist werden zu Ministern ohne Portefeuille die Chefs der wichtigeren Reichsämter [3]) ernannt, um dadurch eine Verbindung zwischen der preußischen und der Reichspolitik herzustellen. Den Vorsitz im Staatsministerium kann der König selbst übernehmen, dann führt die Versammlung die Bezeichnung Kronrat. Dies geschieht doch nur bei wichtigeren politischen Beratungen. Gewöhnlich versammelt sich das Staatsministerium in Abwesenheit des Königs. Den Vorsitz sollte in diesen Fällen nach der Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 der Staatskanzler führen. Da ein solcher aber seit Hardenbergs Tode nicht wieder ernannt wurde, trat an seine Stelle ein Präsident und in dessen Vertretung ein Vizepräsident des Staatsministeriums. Die Befugnisse des Ministerpräsidenten beschränken sich jedoch auf die formelle Geschäftsleitung des Staatsministeriums als Gesamtheit, im übrigen steht er den anderen Ministern rechtlich vollkommen gleich. Für seine eigene Geschäftsthätigkeit sind dem Staatsministerium ferner ein Unterstaatssekretär und drei vortragende Räte beigegeben, die in den Versammlungen des Staatsministeriums zu erscheinen und die ihnen zugeschriebenen Sachen vorzutragen haben, denen jedoch lediglich eine beratende Stimme zusteht. Ferner kann nach der Kabinettsordre vom 9. Dezember 1827 [4]) der Präsident des Staatsrates, auch wenn er nicht

[1]) G.S. 1814, S. 40. [2]) G.S. 1817, S. 289.

[3]) Zur Zeit die Staatssekretäre im Auswärtigen Amte und im Reichsamte des Innern.

[4]) G.S. 1828, S. 5.

Minister ist, den Versammlungen des Staatsministeriums beiwohnen, ohne daß ihm ein Stimmrecht eingeräumt wäre. Außerdem ist für die Geschäfte des Staatsministeriums ein besonderes Büreaupersonal angestellt.

Hauptaufgabe des Staatsministeriums ist es, gegenüber den einseitigen Sonderinteressen der einzelnen Verwaltungsressorts die Einheit des Staatswillens, die sich sonst nur im Könige verkörpern würde, auch in der Verwaltung des Staates zur Geltung zu bringen. Das Staatsministerium sollte sich daher nach der Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 wöchentlich einmal oder, falls es nötig sein würde, mehrmals versammeln, um allgemeine Gegenstände und solche, wo die Ressorts in einander greifen und eine gemeinschaftliche Ueberlegung erforderlich ist, gemeinsam zu beraten. Dies wurde im einzelnen genauer ausgeführt durch die Kabinettsordre vom 3. November 1817. Durch dieselbe wurde es jedem Minister zur Pflicht gemacht, damit das gesamte Staatsministerium das Ganze der Staatsverwaltung stets übersehe, von Zeit zu Zeit allgemeine Uebersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Staatsministeriums zu bringen. Außerdem sollten in demselben insbesondere folgende Gegenstände vorgetragen und beraten werden:

1. alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat gelangten, desgleichen Anordnungen, die allgemeines Interesse betreffen oder in der bestehenden Verfassung etwas verändern;

2. die Verwaltungsrechenschaften der Oberpräsidenten für das abgelaufene Jahr;

3. die Verwaltungspläne derselben für das künftige Jahr;

4. die monatlichen sogenannten Zeitungsberichte der Regierungen;

5. periodische Uebersichten vom Zustande der Generalkassen;

6. die Etats der General- und Provinzialhauptkassen, soweit sie die laufende Verwaltung betreffen[5]);

7. abweichende Ansichten zwischen den einzelnen Ministern;

8. Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen[6]);

---

[5]) Die Bestimmung wegen der Militäretats ist hinfällig geworden, da diese jetzt Reichssache sind.

[6]) Dies kann noch von praktischer Bedeutung sein, wenn der Bundesrat darüber zu beschließen hat, und es sich um die Instruktion der preußischen Vertreter im Bundesrate handelt.

9. die Vorschläge wegen Anstellung der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und derjenigen der oberen Justizkollegien, der Direktoren, der Oberforstmeister und der mit diesen gleichen Rang habenden Beamten;

10. nach der Kabinettsordre vom 15. Februar 1816 [7]) auch noch die allgemeinen Maßregeln und Einrichtungen der Landgestüte und die darin zu treffenden Veränderungen.

Weiterhin sind durch eine Reihe einzelner Gesetze dem Staatsministerium gewisse Funktionen zugewiesen worden, wie namentlich die Mitwirkung bei Begründung der Regentschaft [8]), beim Erlasse von Verordnungen mit Gesetzeskraft [9]), die Erklärung des Belagerungszustandes und die Außerkraftsetzung gewisser Verfassungsartikel [10]), der Antrag auf Auflösung kommunaler Vertretungen durch den König [11]) und die Entscheidung über Berufungen in Disziplinarsachen nicht richterlicher Beamten [12]).

Endlich ist das Staatsministerium die vorgesetzte Dienstbehörde für die ihm unmittelbar untergeordneten Behörden. Es sind dies: a. das Centraldirektorium der Vermessungen im preußischen Staate, b. der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, c. der Disziplinarhof für nicht richterliche Beamte, d. das Oberverwaltungsgericht, e. die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte, f. die Ansiedlungskommission für Westpreußen und Posen, g. das litterarische Büreau des Staatsministeriums, h. der deutsche Reichs- und Königlich Preußische Staatsanzeiger, i. die Redaktion der preußischen Gesetzsammlung.

Unter dem Präsidenten des Staatsministeriums stehen: a. die Generalordenskommission, b. die Staatsarchive und c. das Gesetzsammlungsamt.

II. Neben den einzelnen Ministerien und der Vereinigung der Ressortchefs zum Staatsministerium bestand nach der im Anfange dieses Jahrhunderts geschaffenen Organisation das Kabinett als vermittelndes Organ zwischen den Centralbehörden und dem Könige fort. Nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 wollte der König, soweit er nicht bei persönlicher Anwesenheit im Staatsrate eine Entscheidung treffe, seine Befehle aus dem Kabinette erteilen. In diesem

---

[7]) G.S. 1816, S. 101. [8]) Vgl. § 36. [9]) Vgl. § 81. [10]) Vgl. § 84. [11]) Vgl. §§ 103, 113, 114, 119, 123, 129. [12]) Vgl. § 93.

sollten beständigen Vortrag haben der Staatskanzler, ein Geheimer Kabinettsrat und in Militärsachen die vom Könige dazu bestimmten Personen. Die übrigen Minister hatten das Recht des selbstständigen Vortrages nicht, sollten jedoch wöchentlich einmal in Gegenwart des Staatskanzlers dem Könige Vortrag halten. Nach dem Wegfalle des Staatskanzleramtes wurden einige Minister zu Kabinettsministern ernannt und erhielten dadurch das Recht des selbstständigen Vortrages. Mit Erlaß der Verfassungsurkunde ist der unmittelbare mündliche Verkehr mit dem Könige allen Ministern zugestanden worden, ohne daß in dieser Beziehung eine spezielle Anordnung ergangen wäre. Das Kabinett hat also seitdem nicht mehr die Bedeutung eines vermittelnden Organes zwischen dem Könige und den Centralbehörden, sondern diese verkehren mit dem Könige ohne das Zwischenglied des Kabinetts.

Die Organisation des Kabinetts beruht formell auch heute noch auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810, hat jedoch durch den Wegfall des Staatskanzleramtes und durch die Zulassung aller Minister zum Vortrage seine Bedeutung vollständig verändert. Das Kabinett zerfällt in zwei Abteilungen, das Civilkabinett unter einem Geheimen Kabinettsrate und das Militärkabinett, welches seinem Personalbestande nach identisch ist mit der Abteilung des Kriegsministeriums für die persönlichen Angelegenheiten. Das Kabinett ist eine Staatsbehörde geblieben, wie es dies auf Grund der Verordnung vom 27. Oktober 1810 war. Da jedoch alle Regierungsakte des Königs der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers bedürfen, und dieser in unmittelbarem Verkehre mit dem Könige steht, so hat das Kabinett rechtlich keinerlei Mitwirkung bei den Regierungsgeschäften mehr. Der König kann sich des Kabinetts höchstens zu formellen Geschäften, wie z. B. zur Absendung eines ihm zugegangenen Gesuches an den zuständigen Minister zwecks Berichterstattung oder zur Mitteilung seiner Entschließungen auf schriftliche Berichte der Minister bedienen. Auch werden alle schriftlichen Immediatberichte der Reichs- und Landesbehörden dem Könige durch das Kabinett vorgetragen. Infolge dieser Geschäftspraxis ist allerdings die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß das Kabinett einen materiellen Einfluß auf die königlichen Entschließungen ausüben könnte, rechtlich ist jedoch die Zulässigkeit eines solchen nicht anzuerkennen. Anders ist es mit den Militärsachen, da diese in vielen Fällen einer mini-

steriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen [13]). Hier erledigt das Kabinett die an den König persönlich eingehenden Militärsachen. Im übrigen hat das Kabinett die an den König gerichteten Privatgesuche zu bearbeiten.

§ 136. Beratende Centralbehörden [1]).

I. Der im Jahre 1604 begründete Geheime Rat hat bis zum Jahre 1807 die Funktionen eines Staatsministeriums erfüllt. In demselben Sinne war der von Stein geplante Staatsrat gedacht, wie ihn das Publikandum vom 16. Dezember 1808 in Aussicht stellte. Er sollte eine höchste verwaltende Kollegialbehörde sein, in der sich die Minister und die Abteilungschefs vereinigten. In dieser Gestalt, die an die bisherige Entwicklung angeknüpft hätte, ist jedoch der Staatsrat nicht ins Leben gerufen worden. Vielmehr hat ihm die Verordnung vom 27. Oktober 1810 eine wesentlich andere Stellung gegeben. Der heutige Staatsrat befindet sich daher in keinem geschichtlichen Zusammenhange mit dem bis zum Jahre 1807 bestandenen Geheimen Staatsrate.

Die Verordnung vom 27. Oktober 1810 sprach bekanntlich bloß die Absicht der Begründung eines Staatsrates aus, stellte ihn aber noch nicht her. Die wirkliche Organisation erfolgte erst durch die Verordnung vom 20. Januar 1817 [2]), welche durch die Verordnung vom 6. Januar 1848 betreffend die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrates [3]) verschiedene Abänderungen erfuhr.

Der Staatsrat besteht nach der Verordnung vom 20. Januar 1817 § 4 aus

1. den Prinzen des königlichen Hauses, welche das 18. Lebensjahr erreicht haben;

2. Staatsdienern, welche durch ihr Amt zu Mitgliedern desselben berufen sind, nämlich der Präsident des Staatsrates, die Feldmarschälle, die die Verwaltung leitenden wirklichen Staatsminister, der

---

[13]) Vgl. § 70.

[1]) Vgl. vom allgemeinen Standpunkte Gneist, Engl. Verwaltungsrecht (3. Aufl.), Bd. 1, S. 187 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Bd. 1, Abt. 1 (2. Aufl.), S. 179 ff.

[2]) G.S. 1817, S. 67. [3]) G.S. 1848, S. 15.

Staatssekretär, der erste Präsident der Oberrechnungskammer, der Geheime Kabinettsrat, der in Militärsachen den Vortrag beim Könige habende Offizier und, wenn sie in Berlin anwesend sind, die kommandierenden Generäle und die Oberpräsidenten;

3. Staatsdienern, welchen besonderes Vertrauen des Königs Sitz und Stimme im Staatsrate beilegt.

Der Staatsrat ist die höchste beratende Behörde für den König, hat aber keinerlei Anteil an der Verwaltung. Zu seinem Wirkungskreise gehört die Beratung über

1. alle Entwürfe zu Gesetzen und Verordnungeu, über welche der König den Staatsrat mit seinem Gutachten vernehmen will;

2. alle Gegenstände, welche durch schon bestehende gesetzliche Bestimmungen vor den Staatsrat gehören[4]);

3. alle Sachen, welche der König in einzelnen Fällen an den Staatsrat verweisen sollte[5]).

Die Mitglieder des Staatsrats beziehen in dieser ihrer Eigenschaft keine Besoldung[6]).

Den Vorsitz im Staatsrate führt, sofern ihn der König nicht selbst übernimmt, ein vom Könige ernannter Präsident und in dessen Vertretung ein Vizepräsident. Sämtliche Mitglieder des Staatsrats bilden das Plenum desselben. Dasselbe ist beschlußfähig, wenn außer den königlichen Prinzen wenigstens fünfzehn Mitglieder anwesend sind. Im Plenum dürfen nur völlig zur Entscheidung vorbereitete Sachen vorkommen. Zur Vorbereitung dienen die (7) Abteilungen, deren Zusammensetzung der König für jedes Jahr bestimmt, und in denen das dem Range nach erste Mitglied den Vorsitz führt. Bevor die Sache an das Plenum gelangt, ist der von der Abteilung vorbereitete Gesetzentwurf vom Staatssekretär und von einem durch den Präsidenten ernannten Mitgliede der Justizabteilung in Bezug auf seine Fassung zu prüfen, und ein etwaiges Bedenken in Gemeinschaft mit der Abteilung zu erledigen[7]).

Während nun aber bis zum Jahre 1848 alle zur Beratung des

---

[4]) Solche gesetzliche Bestimmungen existieren gegenwärtig nicht mehr.

[5]) § 2 der Verordnung vom 20. März 1817 in Verbindung mit § 5 der Verordnung vom 6. Januar 1848.

[6]) § 6 der Verordnung vom 20. März 1817.

[7]) §§ 5—18 a. a. O.

Staatsrats gelangenden Angelegenheiten nach Vorbereitung durch die Abteilung vom Plenum des Staatsrats erledigt wurden, soll nach der Verordnung vom 6. Januar 1848 §§ 1, 2 die Begutachtung durch das Plenum nur ausnahmsweise aus besonderen Gründen eintreten. Für die Regel wird eine engere Versammlung gebildet. Diese besteht unter dem Vorsitze des Präsidenten des Staatsrats aus

1. sämtlichen Mitgliedern des Staatsministeriums,
2. dem Staatssekretär,
3. sämtlichen Mitgliedern derjenigen Abteilung, welche nach der Geschäftsordnung für den Staatsrat den Plenarvortrag über die zu begutachtende Sache als Hauptabteilung vorzubereiten haben würde,
4. mindestens zwei Mitgliedern derjenigen Abteilungen, welche nach der Geschäftsordnung an der Vorbereitung der Sache zum Plenarvortage als Nebenabteilung teilzunehmen haben würden, und
5. zwei oder mehreren anderen Mitgliedern des Staatsrates.

Der Präsident hat für jede Sache die Hauptabteilung zu bestimmen und dem Könige die für die engere Versammlung besonders zu ernennenden Mitglieder in Vorschlag zu bringen.

Der König überweist dem Staatsrate die einzelnen Sachen, indem er für jeden Fall auf Antrag des Staatsministeriums Bestimmung darüber trifft, ob das Plenum oder die engere Versammlung ihr Gutachten abgeben soll. Das Plenum kann nur auf besonderen Befehl des Königs durch den Präsidenten des Staatsrats berufen werden. In der Versammlung führt der Staatssekretär das Protokoll, welches von sämtlichen anwesenden Mitgliedern zu vollziehen ist. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Die Gutachten des Staatsrats hat der Präsident desselben dem Könige zu überreichen [8]).

In dieser ihm durch die Verordnung vom 6. Januar 1848 gegebenen Form hat der Staatsrat nur einige Wochen bestanden, da im Frühjahr 1848 seine Thätigkeit aufhörte. Durch den Erlaß vom 12. Januar 1852 [9]) genehmigte aber der König, daß der Staatsrat wieder in Wirksamkeit trete, und ordnete durch eine Kabinettsordre vom 27. Juni 1854 die Wiedereröffnung an, welche am 4. Juli 1854 erfolgte. Thatsächlich hat jedoch der Staatsrat keinerlei irgendwie

[8]) §§ 20–28 a. a. O. [9]) M.Bl. der inn. Verw. 1852, S. 21.

ins Gewicht fallende praktische Thätigkeit mehr entfaltet, obgleich er rechtlich fortbestand und bis zum 1. Oktober 1879 die Mitglieder des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte auf Grund des Gesetzes vom 8. April 1847 [10]) aus seiner Mitte entnommen werden mußten. In den Darstellungen der preußischen Verwaltungsorganisation wurde der Staatsrat meist als zu Recht bestehende Behörde genannt, indem daran einige teils mehr, teils weniger gelungene politische Betrachtungen darüber geknüpft wurden, welchen Nutzen der Staatsrat bringen könnte, falls er noch in Thätigkeit wäre. Erst im Jahre 1883 wurde wieder eine Reihe neuer Mitglieder des Staatsrates ernannt, und dem damaligen Kronprinzen der Vorsitz, dem Reichskanzler die Stellvertretung im Vorsitze übertragen. Gleichzeitig erging eine neue nicht publizierte Geschäftsordnung. Der Staatsrat ist demnächst wiederholt zur Abgabe von Gutachten berufen worden, wenn er auch die bedeutende Stellung, welche er bis zum Jahre 1848 inne hatte, nicht mehr einnimmt. Jedenfalls ist der Staatsrat jetzt wieder eine nicht nur zu Recht bestehende, sondern auch in praktischer Wirksamkeit befindliche Behörde.

II. Der Staatsrat besteht lediglich aus höheren Militär- und Civilbeamten. Es erschien jedoch wünschenswert, bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen, welche das wirtschaftliche Leben berühren, auch die Vertreter der Interessentenkreise zu hören. Um das zu erleichtern, wurde durch eine Verordnung vom 17. November 1880 [11]) ein besonderer Volkswirtschaftsrat eingerichtet. Derselbe besteht aus 75 auf fünf Jahre berufenen Mitgliedern, von denen 45 aus der doppelten Zahl der von den Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und landwirtschaftlichen Vereinen vorzuschlagenden Personen, die übrigen unmittelbar vom Könige ernannt werden.

Der Volkswirtschaftsrat zerfällt in drei Sektionen für Handel, für Gewerbe und für Land- und Forstwirtschaft. Jede Sektion wählt fünf Mitglieder, die mit weiteren zehn dazu berufenen Mitgliedern den ständigen Ausschuß des Volkswirtschaftsrates bilden. Den Vorsitz führt entweder der Handelsminister oder derjenige für öffentliche Arbeiten oder der Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.

Aufgabe des Volkswirtschaftsrates ist es, die Entwürfe von Ge-

---

[10]) G.S. 1847, S. 170.
[11]) G.S. 1880, S. 367.

setzen und Verordnungen, welche wichtige wirtschaftliche Interessen von Handel, Gewerbe, Land- oder Forstwirtschaft betreffen, bevor sie dem Könige zur Genehmigung unterbreitet werden, zu begutachten. Dies soll auch gelten von Anträgen und Abstimmungen Preußens im Bundesrate, welche sich auf derartige Gesetze und Verordnungen des Reiches beziehen.

Dritter Abschnitt. Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts*).

Kap. I. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 137. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit[1]).

Die heutige preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit steht abgesehen von den Fällen, in denen sie durch die ordentlichen Gerichte in den

---

*) Vgl. Bähr, Der Rechtsstaat, Kassel 1864; L. Stein, Verwaltungslehre, Bd. 1, Abt. 1, 2. Aufl., Stuttgart 1869, S. 367 ff.; L. Stein, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege in Grünhuts Ztschr. Bd. 6, S. 27 ff, 297 ff.; Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 3. Aufl., Berlin 1871; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; Gneist, Der Rechtsstaat, 2. Aufl., Berlin 1879; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, sowie in Marquardsens Handbuch Bd. 1, Abt. 2, S. 149 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 635 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 29 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 2, S. 330 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. Aufl.), S. 836 ff.; v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung, Leipzig 1884, S. 488 ff.; Parey, Handbuch des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Der Verwaltungsprozeß, Berlin 1887; sowie den Kommentar zum Landesverwaltungsgesetze bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, Bd. 1 (10. Aufl.), Berlin 1889. Weitere Litteraturangaben s. zu §§ 137, 138.

[1]) Eine geschichtliche Darstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland fehlt noch, ist aber für die allernächste Zeit zu erwarten. Im allgemeinen ist auf die Litteratur des alten Reichsstaatsrechts zu verweisen. Für Preußen vgl. die betreffenden Abschnitte bei Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungs-

Formen des Straf- oder Civilprozesses ausgeübt wird[2]), in keinem geschichtlichen Zusammenhange mit älteren Einrichtungen, welche eine Rechtsprechung über Fragen des öffentlichen Rechts bezweckten. Sie ist eine seit der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 entstandene, lediglich aus der Initiative des Gesetzgebers hervorgegangene Neuschöpfung.

Bereits in einem anderen Zusammenhange wurde hervorgehoben, daß die ältere deutsche Rechtsprechung in der engsten Verbindung stand mit dem Volksrechte[3]). Nur soweit das Volksrecht die Normen für menschliche Lebensverhältnisse enthielt, also im allgemeinen nur über das Gebiet des Privat- und Strafrechts, erstreckt sich die Rechtsprechung der Volksgerichte, d. h. der Schöffen unter dem Vorsitze der Obrigkeit. Soweit dagegen das Volksrecht keine Normen gab, hatte die Obrigkeit, ohne daß wie bei Aenderungen des Volksrechtes eine Mitwirkung des Volkes erforderlich gewesen wäre, das Recht des Gebots und des Verbots unter Strafandrohung (Bann) sowohl für den einzelnen Fall wie allgemein. Ebenso wenig wie zum Erlasse dieser Anordnungen ist zu ihrer Ausführung irgend welche Thätigkeit des Volkes geboten. Es findet daher kein gerichtliches Verfahren darüber statt, ob jemand durch Nichtbefolgung der obrigkeitlichen Anordnung den Bann verwirkt hat. Die Geldbuße wird von der Obrigkeit eingezogen, sobald sie dieselbe für verfallen hält, und sie allein hat darüber zu entscheiden. Eine förmliche Rechtsprechung über die nicht durch das Volksrecht, sondern durch das Amtsrecht geregelten Verhältnisse findet also nicht statt, es existiert grundsätzlich kein Rechtsprechung über streitige Fragen des Verwaltungsrechts. Wohl können alle Beamten wie der König selbst wegen Mißbrauchs ihrer Gewalt vor Gericht gezogen werden, materiell handelt es sich jedoch hier lediglich um Fragen des Privat- oder Strafrechts, welches Gegenstand des Volksrechts und demgemäß auch der Rechtsprechung ist.

Während der Entwicklung mehrerer Jahrhunderte verliert sich aber der Begriff des Volksrechts in dem des Standesrechts. Seit der hohenstaufischen Zeit sondert sich neben dem hohen Adel, dem Reichsfürstenstande, die Ritterschaft als niederer Adel aus der Masse

---

rechts und Ernst Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg.

[2]) Vgl. § 143. [3]) Vgl. § 85.

des Volkes ab und bildet für sich ein besonderes Grundbesitzrecht, ein besonderes Familienrecht, also mit einem Worte ein besonderes Privatrecht und vermöge des besonderen Gerichtsstandes auch ein besonderes Strafrecht aus. Dasselbe geschieht ungefähr in derselben Zeit hinsichtlich der städtischen Bevölkerung, für die sich an Stelle des bisherigen Volksrechtes ebenfalls ein besonderes Standesrecht, das Stadtrecht, entwickelt. Der Klerus hatte schon an und für sich sein vom Volksrechte verschiedenes kirchliches Standesrecht. Das Ergebnis dieses Ausscheidens der höheren Klassen ist demnach dies, daß das alte Volksrecht zum Rechte der untersten Klasse, des Bauernstandes, das alte Volksgericht zum Bauerngerichte wird. Die drei höheren Stände haben ihr besonderes Standesrecht und zur Handhabung desselben ihre besonderen Gerichte. Das Volksrecht und das Volksgericht ist mit einem Worte verdrängt durch das Standesrecht und durch die Gerichte für die verschiedenen Stände.

Seinem Umfange nach beschränkt sich aber das Standesrecht nicht auf dasselbe Gebiet wie das alte Volksrecht, d. h. auf das Gebiet des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes. Mittlerweile hatten nämlich alle staatlichen Verhältnisse eine vollständige Umwälzung erfahren dadurch, daß sich die höheren Klassen, Großgrundbesitz und Städte, in ausgedehntestem Maße die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte über das flache Land und über die städtischen Bezirke angeeignet hatten. Wollte jetzt die Obrigkeit eine Anordnung erlassen, so bedurfte sie, auch wenn dieselbe nicht in das Gebiet des früheren Volksrechts fiel, sondern rein verwaltungsrechtlicher Natur war, dazu in der Regel die Zustimmung der zu den Reichs- oder Landständen vereinigten Lokalobrigkeiten, da sonst die Anordnung in den meisten Fällen überhaupt nicht durchführbar gewesen wäre. Dadurch ging die Grenze, welche bisher zwischen Volksrecht und Amtsrecht, Gesetz und Verordnung bestanden hatte, verloren. Insbesondere wurde die ständische Mitwirkung für unumgänglich notwendig gehalten für Eingriffe in die öffentlichrechtlichen Befugnisse der einzelnen Stände, wie sie solche namentlich auf dem Gebiete der Gerichtsbarkeit und Polizei besaßen. Das Gebiet des Standesrechts dehnt sich daher über das gesamte öffentliche Recht aus, soweit besondere Rechte der einzelnen Stände in Betracht kommen. Nachdem durch die Rezeption der fremden Rechte im wesentlichen wieder ein gemeinsames Privat-, Straf- und Prozeßrecht für alle Stände gewonnen war, blieb neben diesen gemeinen Rechten das

besondere Standesrecht vorzugsweise noch auf dem Gebiete des Verfassungs- und Verwaltungsrechts bestehen. Der noch im Allgemeinen Landrechte enthaltene Gesetzesbegriff umfaßt daher die gemeinen Rechte und die besonderen Standesrechte.

Entsprechend dem Gesetzesbegriffe dehnt sich nun aber die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte aus. Hatte sich dieselbe bisher nur über das Privat- und Strafrecht erstreckt, so hatte ja der ständische Staat fast das ganze öffentliche Recht in privatrechtliche Befugnisse des Landesherren einerseits und der Unterthanen andererseits aufgelöst. Die Landeshoheit wie die besonderen ständischen Rechte hatten nur den Charakter privatrechtlicher Befugnisse. Nichts war natürlicher, als daß sich auch die Rechtsprechung dieser veränderten Rechtsanschauung anpaßte. Sobald eine Anordnung des Landesherren oder seiner Behörden die Rechte eines Unterthanen berührt, ist die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Handlung nicht mehr Regierungssache, sondern Justizsache [4]).

Die Landesgerichte wie die Reichsgerichte erkennen daher, ohne daß ein Unterschied in der Behandlungsweise gemacht würde, über öffentlichrechtliche und über privatrechtliche Fragen und zwar in zwiefacher Form. Hat die Obrigkeit als solche, d. h. in ihrer richterlichen Thätigkeit gehandelt, so findet gegen ihre Anordnungen, soweit dieselben nicht als Urteile mit der Appellation angefochten werden können, die aus dem kanonischen Rechte in den gemeinen Prozeß übergegangene Extrajudizialappellation statt. Dieselbe geht gegen die Landesbehörden an das vorgesetzte Gericht, gegen den Landesherren als obersten Richter an die Reichsgerichte. Soweit dagegen die Obrigkeit nicht als Richter thätig gewesen ist, bleibt gegenüber ihren Eingriffen in individuelle Rechte die Klage bei dem zuständigen Richter, also gegenüber Handlungen der Landesherren bei den Reichsgerichten [5]). Der

---

[4]) Vgl. besonders D. G. Struben, Gründlicher Unterricht in Regierungs- und Justizsachen, Hildesheim 1733.

[5]) Die Ansicht von Gneist, Rechtsstaat S. 82, daß es sich hier nicht um eine Klage, sondern um eine besondere Verwaltungsbeschwerde, querela, gehandelt habe, beruht augenscheinlich auf einem Mißverständnisse. Die simplex querela im Sprachgebrauche der Reichsgesetze bedeutet nichts als Klage, sie bezeichnet nicht den Gegensatz der actio, sondern der appellatio. Vgl. die folgende Note. Eher könnte man die Extrajudizialappellation bei der Ausdehnung, die ihr die Praxis vielfach gab, als besondere Verwaltungsbeschwerde auffassen, doch auch sie ist nur ein prozessualisches Rechtsmittel.

letzteren mußte aber das Verfahren vor den Austrägen vorhergehen. Ein besonderer Verwaltungsprozeß oder nur ein Ansatz zu einem solchen ist noch dem 16. Jahrhundert vollkommen fremd. War die Rechtsprechung der Gerichte über Fragen des öffentlichen Rechts nur eine Konsequenz der privatrechtlichen Auffassung vom Staatsrechte, so konnte sie auch ihrem Wesen nach nichts anderes sein als ein gewöhnlicher Civilprozeß.

Im 17. Jahrhundert versucht sich nun aber aus dem ständischen Patrimonialstaate des Mittelalters der moderne Staat in den größeren deutschen Territorien zu entwickeln. Dies war nur möglich durch Beseitigung des größten Teils der ständischen Rechte auf dem Gebiete des Staatsrechts vermöge einer landesherrlichen Usurpation. Dem stand jedoch die Rechtsprechung der Reichs- und Landesgerichte über fast alle Fragen der Landeshoheit im Wege. Der ständische Patrimonialstaat war nicht zu überwinden, so lange Reichs- und Landesgerichte das in ihm geltende Recht entgegen den neuen landesherrlichen Verordnungen immer wieder zur Geltung brachten. Während diese Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte über Fragen des Verwaltungsrechts bei der stagnierenden Entwicklung der kleineren Territorien bis in die neueste Zeit sich erhält, wird sie in den deutschen Mittel- und Großstaaten beseitigt und dadurch für die Neubildung des öffentlichen Rechts freie Bahn geschaffen nach doppelter Richtung hin.

Was zunächst die Rechtsprechung der Reichsgerichte anbetrifft, so benutzen die Landesherren ihren Einfluß auf die Reichsverwaltung, um diese Rechtsprechung, soweit es sich um das Verwaltungsrecht handelt, zu beseitigen. Der Reichsabschied von 1594 suchte vorzugsweise die mißbräuchliche Anwendung der Extrajudizialappellation, welche man zur Vermeidung der Austräge vielfach auch da anwandte, wo der Landesherr nicht als Richter gehandelt hatte, abzustellen[6]). Wei-

[6]) Reichsabschied von 1594 § 95: „Darum setzen, ordnen und wollen wir ferner, daß denen unmittelbaren Unterthanen auf solche Extrajudicial-Appellationen, es wäre dann dasselbe Gravamen zuforderst verisimiliter erwiesen und daß der Magistrat (d. h. Obrigkeit) tamquam judex procedirt hätte, keine Proceß oder Ladung erkannt werden sollen; sonsten aber und im Fall ex Narratis interpositae Appellationis in Processu erscheinen würde, daß die Obrigkeit tamquam Pars und als Widersacher und nicht richterlicher Weiß gehandelt, dieweilen zu ermessen, daß hierin mehr simplex Querela, denn die Appellatio statt habe, sollen solche Sachen an Richtern erster Instanz (d. h. die Austräge) gewiesen werden."

terhin weist der Jüngste Reichsabschied von 1654 §§ 105, 106 die Reichsgerichte an, Klagen der Unterthanen wider ihre Obrigkeit nicht leichtlich anzunehmen und nicht Prozeß zu erkennen oder Mandat zu erlassen, bevor von der Obrigkeit ein Bericht über die Sache eingefordert sei, und dabei das Recht der Obrigkeit, in Polizei-, Zunft- und Handwerkssachen Verordnungen und Statuta zu erlassen und nach Gelegenheit der Läufft und Zeiten zu widerrufen und zu verändern, wohl zu beachten. Spätere Wahlkapitulationen, besonders die von 1790, bekräftigen diesen Rechtszustand noch, dieselben sind aber für Preußen bedeutungslos, da dieses schon früher seine volle Unabhängigkeit von der Rechtsprechung der Reichsgerichte errungen hatte. Endlich suchten sich die einzelnen Landesherren gegen die Rechtsprechung der Reichsgerichte zu schützen, indem sie mit ihren Ständen Abkommen dahin trafen, daß diese sie lediglich vor ihren, der Landesherren, Gerichten belangen sollten, wogegen für diesen Fall die Mitglieder des Gerichts ihrer Pflichten gegen den Landesherren entlassen wurden [7]). Soweit hiernach den Reichsgerichten noch eine Gerichtsbarkeit über die einzelnen Landesherren wegen Ausübung der Landeshoheit, die übrigens durch die Privilegia de non appellando nicht beseitigt war, verblieb, wurde sie im 18. Jahrhundert für die größeren Territorien thatsächlich außer Kraft gesetzt, da den Reichsgerichten jegliche Exekutionsmittel gegenüber Staaten, wie Preußen, Hannover, Sachsen und Bayern, fehlten.

Weiterhin wird aber auch die Gerichtsbarkeit der Landesgerichte über verwaltungsrechtliche Fragen ausgeschlossen durch zwei Mittel. In Bezug auf die Handhabung der Staatsgewalt wird ein Unterschied gemacht zwischen den größeren Hoheitsrechten oder Regalien, die allein dem Landesherren, und den kleineren, die wie Gericht, Polizei, Jagdrecht, Bergregal, vermöge landesherrlicher Verleihung auch den Unterthanen als Jura speciali titulo acquisita zustehen können. In den einzelnen Territorien abgesehen von denen, die auf dem älteren Standpunkte stehen bleiben, wird nicht mehr über die ersteren, sondern nur noch über die letzteren der Rechtsweg zugelassen. Aber auch hier werden die an der älteren Rechtsauffassung festhaltenden ordentlichen Gerichte von der Gerichtsbarkeit verdrängt, indem dieselbe in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts auf die Verwaltungsbehörden,

[7]) In Brandenburg schon durch den Landtagsrezeß von 1572.

in Brandenburg-Preußen seit der Regierung des großen Kurfürsten auf die Amtskammern und Kommissariate übergeht. Dadurch, daß die Verwaltungsbehörden die bisher von den ordentlichen Gerichten gehandhabte Gerichtsbarkeit an sich ziehen, soweit dieselbe irgendwie die Verwaltung berührt, entsteht die ältere Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zum größten Teile umfaßt diese Verwaltungsgerichtsbarkeit Gegenstände, die ihrem Wesen nach nicht privat- oder strafrechtlicher, sondern verwaltungsrechtlicher Natur sind, wie namentlich die Fiskalsachen und die Polizeiübertretungen. Andererseits ziehen die Verwaltungsbehörden aber auch Gegenstände vor ihr Forum, die rein privat- oder strafrechtlich sind, bei denen jedoch über staatsrechtliche Inzidentpunkte zu erkennen ist, so die Amtsverbrechen und die civilrechtlichen Schadensersatzklagen gegen Beamte. Diese ihre Gerichtsbarkeit üben die Verwaltungsbehörden meist in den Formen des ordentlichen Civil- oder Strafprozesses.

Die Rechtsquellen für diese Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden anfangs für den Einzelfall oder für einzelne Kategorien erlassene landesherrliche Reskripte, vorzugsweise aber die Verwaltungspraxis, die sich in den letzten Jahrzehnten des 17. Jahrhunderts unter beständigen Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden entwickelt. Um diese zu beseitigen, ist eine allgemeine Regelung der Zuständigkeiten erforderlich. In Preußen wurde eine solche versucht durch die Verordnungen vom 21. Juli 1713 und 25. April 1715 [8]). Dieselben setzten in kasuistischer Weise fest, in welchen Fällen die Amtskammern oder Kommissariate, und in welchen die ordentlichen Gerichte zuständig sein sollten. Jene allgemeinen Verordnungen wurden aber später durchbrochen durch Einzelbestimmungen, welche nur an die eine oder die andere Behörde gerichtet waren. Eine Neuregelung der Ressortverhältnisse stellte sich daher schon nach wenigen Jahrzehnten als notwendig heraus. So erging das Ressortreglement vom 19. Juni 1749 [9]). Dasselbe befolgt allerdings auch noch die kasuistische Methode, indem es in einer Reihe von Fällen die Kriegs- und Domänenkammern, in anderen die Gerichte für zuständig erklärte. Ein bemerkenswerter Fortschritt gegenüber den Verordnungen von 1713 und 1715 zeigt sich aber darin, daß das Ressortreglement an

[8]) Mylius, C. C. M. II, 1 Nr. 131, 139.
[9]) Mylius, C. C. M. Contin. IV Nr. 66.

seine Spitze den allgemeinen gesetzgeberischen Grundsatz stellt, „daß regulariter alle Proces-Sachen, welche das Interesse privatum, vel jura partium quarum interest betreffen, bey denen jedes Orts bestelleten ordentlichen Justitz-Collegiis erörtert und decidiret werden müssen; da hingegen zum Ressort derer Kriegs- und Domänen-Cammern hauptsächlich nur Königl. Intraden und Domänen, ferner die den Statum Oeconomicum et Politicum angehende, und überhaupt in das Interesse publicum einschlagende Sachen gerechnet werden können." Seit 1782 werden für diese Gerichtsbarkeit der Kriegs- und Domänenkammern besondere Kammerjustizdeputationen gebildet, neben denen noch für die nicht zum Ressort der Kriegs- und Domänenkammern gehörigen Sachen besondere Verwaltungsgerichte, wie Accise- und Zollgerichte, Tabaksgerichte 2c. bestehen.

Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche teils Gegenstände des Privat- und Strafrechts, teils solche des Verwaltungsrechts umfaßte, war hervorgegangen aus der Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte, sie war eine Notwendigkeit, weil und solange die neue Ordnung des öffentlichen Rechts gegenüber den ständischen Ansprüchen noch nicht zu anerkannter Geltung gelangt war. Sobald dies der Fall war, konnte die in das Privat- und Strafrecht hinübergreifende Verwaltungsgerichtsbarkeit preisgegeben werden. Statt nun aber eine Sonderung vorzunehmen zwischen den Gegenständen privat- und strafrechtlicher und denen verwaltungsrechtlicher Natur, überließ man die ganze bisherige Verwaltungsgerichtsbarkeit den ordentlichen Gerichten. Dies geschah zunächst für einzelne Provinzen infolge der Versuche, eine Vereinfachung der Verwaltung herbeizuführen, durch die in den Jahren 1797 bis 1804 unter der Leitung Schrötters zustande gekommenen neuen Ressortreglements und demnächst allgemein durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808, deren diesbezügliche Bestimmungen später auf das ganze Staatsgebiet ausgedehnt wurden. Damit war eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder vollständig beseitigt.

Es gab nun allerdings in einzelnen Fragen des öffentlichen Rechts eine förmliche Rechtsprechung. Dieselbe wurde aber gehandhabt durch die ordentlichen Gerichte und, soweit deren Zuständigkeit nicht reichte, blieb für die Entscheidung von Streitigkeiten des öffentlichen Rechts lediglich der Verwaltungsweg übrig. Dieser Zustand mochte genügen zur Zeit des absoluten Staates, wo die Verwaltungsbehörden dieselben Garantien einer unparteiischen Entscheidung boten wie die Gerichte.

Mit dem Uebergange Preußens zum konstitutionellen Systeme stellte sich aber mehr und mehr das Bedürfnis heraus, in streitigen Fragen des öffentlichen Rechts, welche den ordentlichen Gerichten nicht überwiesen waren, eine förmliche Rechtsprechung zu ermöglichen. Da man in einzelnen Fällen das Beispiel einer solchen Rechtsprechung durch die ordentlichen Gerichte vor Augen hatte und an die Schaffung eines besonderen Behördenorganismus für die Verwaltungsrechtspflege nicht dachte, so kleideten sich diese Bestrebungen in das Verlangen nach „Erweiterung des Rechtswegs". Demselben wurde in Preußen Rechnung getragen durch das Gesetz vom 24. Mai 1861 betreffend die Erweiterung des Rechtsweges [10]), welches namentlich wegen vermögensrechtlicher Ansprüche der Beamten gegen den Staat und in gewissen steuerrechtlichen Streitfragen den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten unter gewissen Voraussetzungen für zulässig erklärte.

Erst verschiedene Gesetze des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches begründeten auf einzelnen Gebieten, wie z. B. in Armensachen und in Gewerbeangelegenheiten, die Entscheidung streitiger Fragen des öffentlichen Rechts durch andere Behörden als die ordentlichen Gerichte, aber in prozessualischen Formen. Die Einzelstaaten waren schon hierdurch zur Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit genötigt. Dieselbe wurde aber demnächst auch ausgedehnt auf andere Gebiete, die der Gesetzgebung der Einzelstaaten vollständig verblieben waren.

In Preußen ging die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit von Anfang an Hand in Hand mit der Reform der inneren Verwaltung überhaupt, deren wesentliche Errungenschaft in der Heranziehung des Laienelementes zur Verwaltung, in der sogenannten Selbstverwaltung, bestand. Die Ideen der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbinden sich mit einander zur Erreichung des einen Zieles, der Unparteilichkeit der Verwaltung.

Schon die Kreisordnung für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen vom 13. Dezember 1872 übertrug den neu gebildeten Behörden für die Kommunalverwaltung der Kreise, den Kreisausschüssen, eine umfassende Verwaltungsgerichtsbarkeit. Als Gerichte zweiter Instanz sollten vorläufig die auf Grund reichsgesetzlicher Vorschrift gebildeten Deputationen für das Heimatwesen unter der

[10]) G.S. 1861, S. 241.

Bezeichnung „Verwaltungsgericht“ in jedem Regierungsbezirke fungieren.

Die Weiterführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Kreisordnungsprovinzen erfolgte durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren [11]). Für jeden Regierungsbezirk wurde nunmehr ein ausschließlich mit der Verwaltungsrechtsprechung befaßter Gerichtshof, das Bezirksverwaltungsgericht, gebildet, bestehend aus zwei vom Könige auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern, einem zum Richteramte und einem zu höheren Verwaltungsämtern befähigten, deren eines zum Direktor ernannt wurde, und aus drei vom Provinzialausschusse aus den Einwohnern des Bezirks auf drei Jahre gewählten Mitgliedern. Als oberster Gerichtshof in Verwaltungssachen wurde ein nur aus berufsmäßigen Beamten bestehendes Oberverwaltungsgericht zu Berlin errichtet, dessen Mitglieder zur Hälfte für das Richteramt, zur Hälfte für den höheren Verwaltungsdienst befähigt und mindestens dreißig Jahre alt sein müssen und vom Könige auf Vorschlag des Staatsministeriums für Lebenszeit ernannt werden. Das Verwaltungsgerichtsgesetz regelt endlich das Verwaltungsstreitverfahren im Anschlusse an den damaligen preußischen Civilprozeß. Das Verfahren ist also vorzugsweise ein schriftliches, und es kann schon auf Grund der Schriftsätze unter gewissen Voraussetzungen erkannt werden. In der Regel schließt sich jedoch an das schriftliche Verfahren eine mündliche Verhandlung an, in der die Parteien ihre Anführungen ergänzen und verbessern können. Dieses Verfahren ist aber nur ein subsidiäres. Es greift nur soweit Platz, als nicht für einzelne Verwaltungszweige eine anderweite Regelung stattgefunden hat, wie dies namentlich hinsichtlich der Gewerbe- und Armensachen durch das Reichsrecht, hinsichtlich der Disziplinarsachen durch das Landesrecht geschehen ist [12]).

In dieser Form hat jedoch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur wenige Jahre bestanden. Die Existenz eines besonderen Bezirksverwaltungsgerichts neben der Regierung und neben der Verwaltungsbeschlußbehörde des Regierungsbezirks, dem Bezirksrate, komplizierte den Verwaltungsorganismus in hohem Grade, war aber andererseits

---

[11]) G.S. 1875, S. 375.

[12]) Diese Abweichungen sind nicht in den folgenden §§, sondern bei Behandlung der betr. Materien berücksichtigt.

für den Rechtsschutz überflüssig, da über der Bezirksinstanz das Oberverwaltungsgericht in voller richterlicher Unabhängigkeit bestand. Durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883[18]) wurden daher Bezirksverwaltungsgericht und Bezirksrat zu einer einzigen Behörde, dem Bezirksausschusse, unter dem Vorsitze des Regierungspräsidenten verschmolzen. Es sind demgemäß jetzt die beiden unteren Instanzen für die Handhabung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mehr auf diese allein beschränkt. Der Kreisausschuß ist gleichzeitig kommunales Verwaltungsorgan des Kreises, Verwaltungsbeschlußbehörde und Verwaltungsgericht, der Bezirksausschuß vereinigt in sich die beiden letzteren Thätigkeiten, nur das Oberverwaltungsgericht ist ausschließlich Verwaltungsgerichtshof. Das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 nahm aber ferner die Bestimmungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875 mit geringen Veränderungen in sich auf, so daß von demselben nur die wenigen auf die Organisation des Oberverwaltungsgerichts bezüglichen Anordnungen in Kraft blieben.

Diese Reformgesetze wurden zunächst nur für das Gebiet der Kreisordnungsprovinzen in Kraft gesetzt. Mit dem Erlasse neuer Kreisordnungen für die meisten Provinzen hat auch die Ausdehnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dieselben stattgefunden. Dieselbe besteht daher gegenwärtig für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Provinz Posen. Lediglich für die Vorentscheidung, ob ein Beamter sich einer Verletzung seiner Dienstpflicht schuldig gemacht hat, ist auch hier das Oberverwaltungsgericht zuständig.

§ 138. Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

In Deutschland bestanden bis in die neueste Zeit und bestehen zum Teil noch jetzt verschiedene Systeme der Verwaltungsgerichtsbarkeit neben einander, die ihre Entstehung um Jahrhunderte von einander entfernten Zeitperioden verdanken. Eine Verständigung über das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nun deshalb so außerordentlich schwierig, weil jeder, wenn von der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rede ist, das in einem einzelnen Staate geltende System derselben im Sinne hat, die verschiedenen Systeme aber sehr wenig

[18]) G.S. 1883, S. 195.

oder gar nichts mit einander gemein haben. Nur von dem Standpunkte der geschichtlichen Entwicklung aus, die in den einzelnen Territorien zu einem verschiedenen Abschlusse gelangt ist, kann daher ein Verständnis der verschiedenen Ansichten über die Verwaltungsgerichtsbarkeit gewonnen werden.

Die älteste und auch heute noch am weitesten verbreitete Auffassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist diejenige, welche man als die privatrechtliche bezeichnen kann. Dieselbe knüpft an den im 16. Jahrhundert in ganz Deutschland herrschenden und in einigen kleineren Staaten bis in die neueste Zeit erhaltenen Zustand des öffentlichen Rechts und der Rechtspflege an. Fast das ganze öffentliche Recht hatte sich damals aufgelöst in subjektive Berechtigungen des Landesherren und der Stände, die, eng verknüpft mit dem Grundbesitze, den privatrechtlichen Charakter desselben angenommen hatten. Die Rechtsprechung über diese staatsrechtlichen Fragen war daher thatsächlich eine solche über die Kollision wechselseitiger subjektiver Privatrechte, über welche im Civilprozesse entschieden wird, die Verwaltungsrechtsprechung hatte durchaus den Charakter des Civilprozesses. In einigen kleineren Staaten, so namentlich in Kurhessen, erhält sich dieser Rechtszustand bis in die neueste Zeit. Die wissenschaftliche Auffassung des Staatsrechts war allerdings eine andere geworden, aber der Zustand des öffentlichen Rechts war noch derselbe wie vor mehreren Jahrhunderten.

Der Theorie erwuchs hieraus die Aufgabe, diese Rechtszustände wissenschaftlich zu formulieren. Der Hauptvertreter dieser Richtung ist O. Bähr, welcher in seiner Schrift „Der Rechtsstaat", Kassel 1864, unter dem Eindrucke des kurhessischen Rechtes[1]) eine allgemeine Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelte. Nach ihm ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Rechtsprechung wie jede andere. In dem sogenannten Rechtsstaate, der als Errungenschaft der modernen Zeit betrachtet wird, aber thatsächlich nichts anderes ist als der mittelalterliche, privatrechtlich konstruierte Patrimonialstaat, sollen den gesetzlich festgestellten Rechten des Herrschers ebensolche Rechte der Unterthanen gegenüberstehen. Das Staatsrecht, angeblich ein Teil des Genossenschaftsrechtes und von derselben Natur wie das Aktien-

[1]) Vgl. über die kurhessischen Rechtszustände jetzt die Skizze bei Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. 2, S. 712 ff.

recht und das Recht der privatrechtlichen Genossenschaften, umfaßt die verschiedenen wechselseitigen Rechte zwischen Herrscher und Unterthanen. Der Gegenstand dieser Berechtigungen ist ein anderer als derjenigen des Privatrechts, aber ihrem inneren Wesen nach sind sie von diesem nicht verschieden. Sobald daher über diese Rechte Streit entsteht, ist darüber im Prozeßwege zu entscheiden und zwar wie über alle anderen subjektiven Rechte seitens der ordentlichen Gerichte[2]).

Da sich auch in anderen Staaten eine Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte in vereinzelten Punkten erhalten hatte, man aber abgesehen von der französischen Administrativjustiz, die man aus politischen Gründen verwarf, von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit keine klare Vorstellung besaß, so fand die Bährsche Auffassung über das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ziemlich allgemeinen Anklang. Man machte höchstens aus praktischen Gründen, nämlich wegen der Unfähigkeit des Richterpersonals, über öffentliches Recht zu entscheiden, das Zugeständnis, daß für diese Rechtsprechung besondere Verwaltungsgerichte gebildet werden könnten, aber die Ansicht über das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb dadurch unberührt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher nach dieser modifizierten privatrechtlichen Auffassung von derselben Natur wie die Civilgerichtsbarkeit, nämlich eine Entscheidung über subjektive Rechte, sie unterscheidet sich von ihr durch zweierlei, dadurch, daß der Gegenstand der Berechtigung nicht dem Privatrechte, sondern dem Staatsrechte angehört, und dadurch, daß die erkennenden Behörden nicht die ordentlichen Gerichte, sondern besondere Verwaltungsgerichte sind[3]). Diese

---

[2]) Vollständig auf dem Bährschen Standpunkte stehen Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, Hannover 1873, S. 174; v. Stengel a. a. O. und in dem Aufsatze „Die Uebertragung der Verwaltungsrechtsprechung an die ordentlichen Gerichte" in Hirths Ann. 1875, S. 1374; K. J. Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im konstitutionell-monarchischen Staate, Stuttgart 1878 und Parey, a. a. O.

[3]) Mit dieser Modifikation wird die privatrechtliche Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit besonders vertreten von Sarwey, a. a. O., S. 73 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 415; H. Schulze, a. a. O., ferner in dessen Aufsatze „Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts", Leipzig 1873, sowie in Marquardsens Handbuch, Bd. 2, Abt. 2, S. 159. G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 36 steht zwar im allgemeinen auf demselben Standpunkte, erkennt jedoch an, daß bisweilen im Verwaltungsprozesse lediglich über objektives Recht entschieden werde.

modifizierte privatrechtliche Auffassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann man wohl als die gegenwärtig herrschende bezeichnen [3a]).

Die zweite Theorie über die Verwaltungsgerichtsbarkeit knüpft an die Verwaltungsrechtsprechung in den meisten deutschen Mittel- und Großstaaten an, wie sie sich seit Ende des 17. Jahrhunderts ausgebildet und namentlich im französischen Rechte und seinen deutschen Nachahmungen bis in die neuere Zeit erhalten hat. Ziel dieser Verwaltungsgerichtsbarkeit war es, die öffentlich rechtlichen Streitfragen der Entscheidung der an den älteren ständischen Rechtseinrichtungen festhaltenden Gerichte zu entziehen. Die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit über verwaltungsrechtliche und verschiedene, in das Verwaltungsrecht übergreifende privat- und strafrechtliche Streitfragen, welche in Preußen schon mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts allmählich verschwand, mußte in Frankreich gerade um diese Zeit mit äußerster Entschiedenheit festgehalten und von neuem ausgebildet werden, da hier die Revolution den ganzen bisherigen Rechtszustand von neuem einer vollständigen Umwälzung unterzog, zu deren Durchführung die ordentlichen Gerichte nicht geeignet erschienen.

Theoretisch wurde diese Verwaltungsgerichtsbarkeit nunmehr damit gerechtfertigt, daß sie dazu diene, das Prinzip der Teilung der Gewalten zu sichern, indem sie den Gerichten jede Möglichkeit des Eingriffs in die Sphäre der Exekutive entziehe. Man stützt sich also auf die konstitutionelle Theorie. Da in Deutschland diese Verwaltungsgerichtsbarkeit im Absterben begriffen war und sich nur im französischen Rechtsgebiete und in einigen westdeutschen Nachbildungen erhielt, so erscheint die bis in die Mitte dieses Jahrhunderts herrschende Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach dieselbe aus der Teilung der Gewalten hergeleitet wurde, für uns vorzugsweise als die französisch-konstitutionelle. Sie ist aber, was Deutschland anbetrifft, im wesentlichen ebenso das Ergebnis einer vergangenen Rechtsbildung wie die privatrechtliche Anschauung. Die Vertreter dieser Theorie in Deutschland sind jetzt vollständig in den Hintergrund getreten. Sie gehören vorzugsweise denjenigen Gebieten und der Zeit an, wo die französisch-konstitutionelle Doktrin überhaupt zu voller Herrschaft gelangt war, dem südwestlichen Deutschland in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts [4]).

[3a]) Sie hat auch die Autorität des O.V.G. für sich. Vgl. Entsch. vom 26. Jan. 1878, Bd. 3, S. 214; 14. Dez. 1878, Bd. 4, S. 343; 17. Dez. 1881, Bd. 9, S. 400.

[4]) Als Vertreter dieser Richtung sind vorzugsweise zu nennen C. v. Pfizer,

Die dritte Richtung endlich sucht, zum Teil im Hinblicke auf die praktische Gestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in England, das Wesen der Verwaltungsrechtsprechung weder aus dem Privatrechte noch aus dem Verfassungsrechte, sondern aus der eigentümlichen Natur des Verwaltungsrechts zu erklären. Dieser Versuch ist von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus unternommen worden durch L. v. Stein und R. v. Gneist.

L. v. Stein geht dabei aus von seiner Theorie des Gesetzes und der Verordnung. Gesetz ist nach Stein der Staatswille, Verordnung, soweit sie nicht das mangelnde Gesetz ersetzt, die Vollziehung des im Gesetze enthaltenen Staatswillens. Die administrative Klage soll nur demjenigen zustehen, welcher einen Widerspruch zwischen dem Gesetze oder der an dessen Stelle getretenen Verordnung und der Vollzugsverordnung behauptet, dagegen nur eine Beschwerde dem, welcher durch eine Verordnung in seinen Interessen verletzt zu sein vermeint. Voraussetzung der Klage wie der Beschwerde ist, daß auf Grund der Verordnung eine Einzelverfügung an eine bestimmte Person erlassen wird, und die Rechtmäßigkeit dieser Einzelverfügung ist allein Gegenstand dieses Erkenntnisses, beziehungsweise ihre Zweckmäßigkeit Gegenstand des Beschlusses. Steht nun die Verordnung, auf welche sich die Verfügung stützt, im Widerspruche mit dem Gesetze, so wird hierin eine Verletzung eines individuellen subjektiven Rechtes gesehen, der abzuhelfen die Verwaltungsklage bestimmt ist. Die Entscheidung darüber soll als von der Civilgerichtsbarkeit ihrem Wesen nach nicht verschieden den ordentlichen Gerichten zustehen [5]).

Ueber die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civiljustiz, Stuttgart 1828; C. v. Pfizer, Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Verwaltungsjustiz, Stuttgart 1833; Köstlin, Die Verwaltungsjustiz nach französischen Grundsätzen, Stuttgart 1823; v. Weiler, Ueber die Grenzen zwischen Verwaltung und Justiz, Mannheim 1830; Funke, Die Verwaltung in ihrem Verhältnisse zur Justiz, Zwickau 1838; Pöhlmann, Ueber das Wesen der sogenannten administrativ-kontentiösen Sachen mit besonderer Rücksicht auf Bayern, München 1853; v. Geßler, Ueber die Administrativjustiz in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Band 18, S. 719. Eine ausführliche Dogmengeschichte der französisch-konstitutionellen Richtung s. jetzt bei v. Sarwey, a. a. O. S. 122 ff.

[5]) Die Polemik v. Sarwey, a. a. O. S. 150 gegen die Steinsche Theorie, daß dieselbe den von Stein selbst aufgestellten Unterschied der Verordnung einerseits als des an die Stelle des Gesetzes tretenden Staatswillens und andererseits

Dieser Theorie steht zunächst entgegen, daß nicht jedes Verwaltungsgesetz zu seiner Ausführung einer allgemeinen Verordnung bedarf, daß eine Einzelverfügung, ohne daß das Mittelglied einer Verordnung bestände, sich unmittelbar auf das Gesetz stützen kann. Es kann daher für das Klagerecht nicht erfordert werden, daß die Verfügung mit der Verordnung übereinstimmt, letztere aber dem Gesetze widerspricht, es genügt für das Klagerecht der Widerspruch zwischen der Verfügung und dem Gesetze oder vielmehr der Rechtsnorm ohne Rücksicht auf den Inhalt der Verordnung. Weiterhin ist es falsch, daß jede Rechtsnorm, die einen einzelnen betrifft, ein subjektives Recht erzeugt, jede Verletzung dieser Rechtsnorm in Bezug auf einen einzelnen ein subjektives Recht verletzt. Indem L. v. Stein dieses behauptet, fällt er wieder in die privatrechtliche Theorie zurück und zieht auch die notwendige Folgerung aus der privatrechtlichen Anschauung, nämlich die Verwaltungsrechtsprechung durch die ordentlichen Gerichte.

Gneist verwirft vom allgemeinen Standpunkte aus den Unterschied, welchen L. v. Stein zwischen Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerden macht, und zwar augenscheinlich unter dem Einflusse der englischen Verwaltungspraxis. Bei seiner Charakterisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geht er ebenfalls aus von der besonderen Natur des Verwaltungsrechts. Gemeinsam ist der Rechtsprechung auf diesem Gebiete mit derjenigen auf den Gebieten des Privat- und Strafrechts der höchste Gesichtspunkt aller Rechtspflege, die unparteiische objektive Handhabung des Rechts. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann es sich nun nach Gneist abweichend vom Civilprozesse nicht handeln um einen Rechtsstreit zwischen dem einzelnen und der Staatsgewalt, um einen Kollisionsfall zwischen gleichartigen Rechten, sondern nur um die Feststellung des objektiven öffentlichen Rechtes, und diese Feststellung dient nur mittelbar dem Interesse des einzelnen. Die Verwaltungsgesetze unterscheiden sich aber weiterhin von den Civil- und Strafgesetzen durch die massenhaften Ermächtigungsklauseln, wodurch Gerichtsentscheidungen über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte auf den rein formellen Schutz gegen Kom-

---

als der Vollziehung desselben nicht berücksichtige, beruht auf einem Irrtume. Der Einwand trifft zwar zu für die von Sarwey allein benutzte 1. Aufl. der Steinschen Verwaltungslehre, in der 2. Aufl. ist aber der Unterschied berücksichtigt.

petenzüberschreitung beschränkt würden. Worauf es ankomme, sei demnach nicht die formelle Rechtsprechung, sondern die gleiche unparteiische Maßbestimmung in der Handhabung der Staatsgewalten, welche gesichert werde durch die Organisation der Verwaltungsgerichte, insbesondere durch die Verbindung von Elementen der Selbstverwaltung mit dem berufsmäßigen Beamtentume in denselben. Die Steinsche Unterscheidung zwischen Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde wird daher de lege ferenda verworfen.

Zuzugeben ist, daß es sich bei der Verwaltungsrechtsprechung nicht um eine Entscheidung über subjektive Rechte handelt. Aber es muß geleugnet werden, daß die Ermächtigungsklauseln, welche der Behörde ein freies Ermessen innerhalb der gesetzlichen Schranken gewähren, eine besondere Eigentümlichkeit des Verwaltungsrechts bilden. Dieselben kehren in dem Privat-, Straf- und Prozeßrechte ebenso zahlreich wieder. Das Gericht setzt den Schadenersatz nach freiem Ermessen fest, es bestimmt die Strafen innerhalb der gesetzlichen Grenzen, es fällt jedes Urteil auf Grund seiner freien Ueberzeugung. Ja selbst wo man versucht hat, dieses Ermessen durch Formulierung gesetzlicher Voraussetzungen für den Erlaß richterlicher Anordnungen auf das engste Maß zu beschränken, wie z. B. bei den Haftbefehlen, dürfte kaum ein Fall denkbar sein, in dem die freie Entschließung des Richters dadurch irgendwie erheblich gebunden erscheint.

Unternimmt man es nun, das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ergründen, so muß von vorn herein darauf verzichtet werden, alle erwähnten Auffassungen im einzelnen zu widerlegen und eine allgemein giltige Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufzustellen. Jede der obigen Theorien hat ihre Berechtigung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einer gewissen Zeitperiode und gewisser Staaten. Die hier zu vertretende Anschauung muß daher vom allgemeinen Standpunkte aus falsch sein, da es einen solchen nicht giebt, jedenfalls ist sie preußisch.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zunächst wie jede andere Gerichtsbarkeit eine Rechtsprechung. Die Rechtsprechung war aber charakterisiert worden als die Anwendung einer Rechtsnorm auf den konkreten Fall vermittels der thatsächlichen Anordnung [6]). Während

[6]) Vgl. § 86.

die Rechtsnorm in abstrakter Form an einen gewissen vorausgesetzten thatsächlichen Zustand einen anderen anknüpft, während sie unter der Voraussetzung, daß ein bestimmter Thatbestand vorhanden sein sollte, befiehlt, einen anderen Zustand herzustellen, ist es Aufgabe der Rechtsprechung, diesen in der Rechtsnorm ausgesprochenen Willen zur Verwirklichung zu bringen. Der Richter hat zu untersuchen, ob im konkreten Falle der in der Rechtsnorm vorausgesetzte Thatbestand vorliegt, und demnächst den unter dieser Voraussetzung von der Rechtsnorm gewollten anderen thatsächlichen Zustand herzustellen. Jede Rechtsprechung wie jede Rechtsanwendung überhaupt erschöpft sich in dieser Vollzugsthätigkeit. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nun Rechtsprechung, sie hat also zur Voraussetzung die Existenz von Rechtsnormen, die sie anzuwenden hat. Soweit also auf dem Gebiete der Verwaltung keine Rechtsnormen bestehen, sondern die freie Verwaltungsthätigkeit Platz greift, ist eine Verwaltungsgerichtsbarkeit unmöglich.

Die Rechtsprechung unterscheidet sich nun aber ihrem inneren Wesen nach von der sonstigen Rechtsanwendung nicht. Materiell ist die richterliche Thätigkeit dieselbe wie jede andere Verwaltungsthätigkeit. Die Verschiedenheit besteht nur in der besonderen Stellung der richterlichen Behörden zum Könige und zu den ihnen übergeordneten Behörden und zwar in der Richtung, daß den letzteren jede Einwirkung auf die Entscheidung des einzelnen Falles entzogen ist, daß die Gerichte, wie die preußische Verfassungsurkunde es ausdrückt, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfen sind. Auch in dieser Beziehung steht die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Rechtsprechung der Civil- und Strafgerichte gleich.

Es fragt sich nun, worin ein Unterschied der Verwaltungsgerichtsbarkeit von jeder sonstigen Gerichtsbarkeit vorhanden ist. Dieser Unterschied ist zunächst ein negativer.

Zur Civilgerichtsbarkeit gehört die Entscheidung streitiger Privatrechtsverhältnisse. Das Privatrecht erschöpft sich in wechselseitigen Berechtigungen und Verpflichtungen der Privatpersonen untereinander. Das Mittel zur Verwirklichung der Privatrechte ist der Civilprozeß. Auch der Civilprozeß ist wie jede Rechtsprechung Verwirklichung der Rechtsordnung. Aber indem er die objektive Rechtsnorm durch die im Urteile enthaltene thatsächliche Anordnung zur Anwendung bringt, verwirklicht er in jedem einzelnen Falle ein aus der

Rechtsnorm hergeleitetes subjektives Recht. Diese gleichzeitige, durch einen einzigen Akt sich vollziehende Realisierung des objektiven und des aus demselben abgeleiteten subjektiven Rechts ist das wesentliche Merkmal des Civilprozesses, in demselben ist das eine oder das andere undenkbar.

Trifft dies nun auch zu bei dem Verwaltungsprozesse? Wie der Civilprozeß das Privatrecht, so bringt der Verwaltungsprozeß das Verwaltungsrecht zur Vollziehung. Das Verwaltungsrecht als ein Teil des Staatsrechts umfaßt aber den Inbegriff solcher Normen, welche das Verhältnis des Staates zu seinen Unterthanen regeln. In einem anderen Zusammenhange [7]) wurde nun bereits nachgewiesen, daß es weder subjektive Rechte der Unterthanen gegen den Staat, noch subjektive Rechte ohne Beziehung zu anderen Personen geben kann. Aus dem Verwaltungsrechte ergiebt sich daher nicht wie aus dem Privatrechte für jede Person, welche durch eine Rechtsnorm getroffen wird, ein subjektives Recht. Wohl kann sich ein solches Berechtigungs- und Verpflichtungsverhältnis zwischen verschiedenen Rechtssubjekten sekundär auch aus den Verwaltungsrechtsnormen ergeben. Indem der Staat die Verpflichtung einer Personenmehrheit zu ihm regelt, können hieraus auch unter diesen Personen Rechtsverhältnisse hervorgehen, die, auf einer Norm des öffentlichen Rechts beruhend, lediglich öffentlichrechtlicher Natur sind [8]). Es ist aber jedenfalls dem Verwaltungsrechte nicht wesentlich, daß aus ihm subjektive Rechte erwachsen. Der Verwaltungsprozeß kann daher auch nicht wie der Civilprozeß die gleichzeitige Verwirklichung der Rechtsnorm und des aus derselben hergeleiteten subjektiven Rechtes, sondern lediglich die Verwirklichung des objektiven Rechtes zum Gegenstande haben, und es ist lediglich ein das Wesen der Sache nicht berührender Zufall, wenn der Verwaltungsprozeß gleichzeitig ein subjektives Recht verwirklicht, während dies beim Civilprozesse eine innere Notwendigkeit ist. Allerdings könnte eine Gesetzgebung den Verwaltungsprozeß auf die Verfolgung subjektiver öffentlicher Rechte der Unterthanen oder kommunaler Verbände unter einander beschränken [9]). Dann würde

[7]) Vgl. § 46.

[8]) Beispielsweise ist hier zu erinnern an die Rechte des einzelnen gegenüber einem Kommunalverbande oder einem Schul-, Wege-, Armenverbande und an die Rechtsverhältnisse dieser Verbände unter einander.

[9]) Dies ist in Bayern verschiedentlich versucht und in Württemberg durch-

allerdings der Verwaltungsprozeß sich seinem inneren Wesen nach dem Civilprozesse bedeutend nähern. Die preußische Gesetzgebung steht aber jedenfalls nicht auf diesem Standpunkte.

Das Strafrecht andererseits umfaßt nicht wie das Privatrecht subjektive Rechte der einzelnen gegen einander, sondern gleich dem Staatsrechte objektive Rechtsnormen, aus denen sich nur bisweilen und unter gewissen Voraussetzungen subjektive Berechtigungen, wie z. B. der Anspruch auf Buße, ergeben. Der Strafprozeß dient daher gleich dem Verwaltungsprozesse der Vollziehung des objektiven Rechts allein, und es ist Zufall, wenn er gleichzeitig eine subjektive Berechtigung verwirklicht. Gleichwohl soll der Strafprozeß nicht nur eine Rechtsnorm zur Vollziehung bringen. Das Strafrecht enthält eine Sühne für den Bruch der Rechtsordnung, die Strafrechtsnormen bestimmen, daß, wenn die Rechtsordnung in dieser oder jener Weise verletzt wird, für jeden einzelnen Fall eine Strafe eintreten soll. Der Strafprozeß stellt diese Sühne her durch Verhängung der Strafe. Hiervon kann in dem Verwaltungsprozesse keine Rede sein. Auch von dem Strafprozesse unterscheidet sich der Verwaltungsprozeß dadurch, daß er keinen anderen Inhalt hat als die Vollziehung der Rechtsnorm.

Außer diesen negativen Unterschieden der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Civil- und Strafrechtspflege giebt es aber noch eine wesentliche positive Verschiedenheit.

Die Verwaltungsgerichte haben Normen eines anderen Rechtsgebietes, nämlich des Verwaltungsrechts zur Anwendung zu bringen, während die Civilgerichte auf Grund des Privatrechts, die Strafgerichte auf Grund des Strafrechtes erkennen. Den Gegenstand des Rechtsstreites bildet daher stets eine verwaltungsrechtliche Streitfrage. Sobald die zu Grunde liegende Rechtsfrage materiell als civil- oder strafrechtliche erscheint, ist an und für sich, von besonderen gesetzlichen Spezialbestimmungen abgesehen, der Verwaltungsrechtsweg nicht gegeben. Das Verwaltungsrecht umfaßt aber wie das Staatsrecht überhaupt die Normen, welche das Verhältnis des Staates zu seinen Unterthanen regeln. Insbesondere hat das Verwaltungsrecht zum Gegenstande die Anwendung von Rechtsnormen seitens der Behörden vermittels der thatsächlichen Anordnung.

---

geführt worden, und aus letzterer Thatsache erklärt es sich wohl, daß der Württemberger v. Sarwey allgemein die Verwaltungsgerichtsbarkeit als die Verfolgung subjektiver öffentlicher Rechte auffaßt.

Erlassen die Organe des Staates doloser oder schuldhafter Weise einen rechtswidrigen Befehl, so handeln sie nicht als Beamte, sondern als Privatleute. Der Rechtsschutz gegenüber einer derartigen Handlungsweise fällt daher in die Civil- oder Strafgerichtsbarkeit [10]). Die Organe des Staates können aber auch eine mit den Rechtsnormen in Widerspruch stehende thatsächliche Anordnung erlassen, ohne schuldhafter Weise zu handeln. Dann bewegen sie sich trotz ihres Rechtsirrtums innerhalb der Grenzen ihres Amtes, sie handeln als Behörden des Staates, auch die rechtsirrtümliche Anwendung des Verwaltungsrechts ist Vollziehung verwaltungsrechtlicher Normen. Demgegenüber ist die Verwaltungsklage gegeben. Die darauf zu erlassende Entscheidung ist daher nicht ein Urteil über verwaltungsrechtliche Incidentpunkte im Civil- oder Strafprozesse, sondern lediglich Anwendung des Verwaltungsrechtes. Diese Rechtsanwendung hat aber, da sie gegenüber Akten anderer Staatsbehörden stattfindet und diese vom Rechtsstandpunkte aus kontrolliert, den Charakter des Aufsichtsrechtes einer Behörde über die andere.

Nicht nur die Rücksicht auf die mangelhafte verwaltungsrechtliche Kenntnis der Mitglieder der ordentlichen Gerichte, sondern das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit als eines Aufsichtsrechtes erfordert daher besondere Verwaltungsgerichte. Während Civil- und Strafgerichtsbarkeit, die ebenfalls innerlich von einander durchaus verschieden sind, gleichwohl in einem einzigen Behördenorganismus vereinigt werden können und in Deutschland von je her vereinigt werden, ist dies bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit unmöglich. Es würde zu einer Desorganisation der Verwaltung führen, wollte man allgemein den Amts- und Landgerichten die Kontrolle der Verwaltungsbehörden übertragen. Wenn auch in einzelnen Fällen lediglich aus geschichtlichen Gründen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte noch besteht, so ist doch die preußische Gesetzgebung weit davon entfernt, diesen Zustand zu einem allgemeinen zu machen.

Diese Kontrolle einer Behörde über die andere vom Rechtsstandpunkte aus wird aber ausgeübt in den Formen des Prozesses und durch Behörden in richterlicher Unabhängigkeit.

Das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht daher in der Handhabung der Aufsicht gegenüber Verwaltungsakten der Be-

[10]) Vgl. § 92.

hörden vom Rechtsstandpunkte aus, d. h. durch Verwirklichung der Verwaltungsrechtsnormen und zwar seitens anderer Staatsorgane in richterlicher Unabhängigkeit und in prozessualischen Formen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bringt objektives Recht zur Vollziehung, ohne daß aus dem objektiven Rechte sich in jedem einzelnen Falle eine subjektive Berechtigung ergeben müßte. Sie bringt es ferner zur Vollziehung, ohne gleichzeitig eine Sühne für den Rechtsbruch eintreten zu lassen. Die Verwirklichung des objektiven Rechts an sich und um seiner selbst willen unterscheidet also die Verwaltungsgerichtsbarkeit von jeder anderen Art der Rechtsprechung, von der Civil- wie von der Strafrechtspflege.

Es wäre nun an und für sich denkbar, daß in jedem einzelnen Falle, in dem eine Verwaltungsrechtsnorm verletzt erscheint, der Verwaltungsprozeß zugelassen wäre, daß eine allgemeine Klausel über die Voraussetzungen der Verwaltungsklage Bestimmung träfe. Abgesehen von der allgemeinen Klausel hinsichtlich der polizeilichen Verfügungen, auf welche in dem Gebiete der inneren Verwaltung zurückzukommen sein wird, ist dies jedoch nicht der Standpunkt der preußischen Gesetzgebung. Dieselbe vermeidet eine solche allgemeine Klausel als rechtliche Grundlage der Verwaltungsklage und zählt vielmehr in kasuistischer Weise alle diejenigen Fälle auf, in denen die Verwaltungsklage stattfinden soll (Enumerationsmethode)[11]). Die Gründe für diese Methode der Gesetzgebung sind in keiner Hinsicht staatsrechtlicher, sondern lediglich politischer Natur und beruhen vorzugsweise auf Gesichtspunkten der Gesetzgebungstechnik. Die bestehenden Verwaltungsgesetze hatten zum großen Teile gar nicht eine derartige Fassung, daß sie als Grundlage für eine Verwaltungsrechtsprechung hätten dienen können, ließen vielmehr durch allgemeine Klauseln dem Ermessen der Verwaltungsbehörden einen so weiten Spielraum, daß die Gesetzmäßigkeit

---

[11]) Der in dem jetzt aufgehobenen § 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes enthaltene Passus, wonach die Verwaltungsgerichte über die in den Gesetzen bezeichneten Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte zu entscheiden haben sollen, hatte nicht die Bedeutung einer solchen Generalklausel, wie dies schon aus den Worten „über die in den Gesetzen bezeichneten Ansprüche ꝛc.“ hervorgeht. Es handelt sich hier nur um eine gesetzgeberische Erwägung ohne rechtliche Bedeutung, die daher bei der Neuredaktion der Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege in dem Landesverwaltungsgesetze als überflüssig einfach fortfallen konnte.

des einzelnen Falles nur in den seltensten Fällen bezweifelt werden konnte. Andererseits machte aber auch die Natur des Gegenstandes in vielen Fällen eine derartige Fassung der Gesetze notwendig, sie ließ sich also auch durch die neuere Gesetzgebung nicht vermeiden. Unter diesen Umständen blieb nichts anderes übrig als eine kasuistische Aufzählung aller derjenigen Fälle, in denen das Verwaltungsstreitverfahren Platz greifen sollte.

Die preußische Gesetzgebung beschränkt aber ferner die Verwaltungsrechtspflege auf diejenigen Fälle, in denen ein einzelner Unterthan oder eine Korporation durch die falsche Rechtsanwendung betroffen wird, sie schließt die Verwaltungsklage aus gegenüber einer irrtümlichen Rechtsanwendung, welche sich lediglich innerhalb des Behördenorganismus bewegt[12]).

Ausnahmsweise kommt es auch vor, daß die Verwaltungsgerichte in den Formen des Verwaltungsprozesses keine Rechtskontrolle gegenüber anderen Behörden üben, sondern selbst die ursprüngliche thatsächliche Anordnung erlassen. Dies trifft z. B. zu bei gewissen Konzessionserteilungen und -Entziehungen. Hier liegt eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nur der Form, aber nicht dem Inhalte nach vor.

§ 139. Die Verwaltungsgerichte.

Ein besonderer Behördenorganismus für die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert im allgemeinen nicht. Innerhalb des Kreises fungiert als Verwaltungsgericht der Kreisausschuß [1]), innerhalb des Regierungsbezirkes der Bezirksausschuß [2]). Weder Kreisausschuß noch Bezirksausschuß sind aber ausschließlich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit befaßt. Der Kreisausschuß ist gleichzeitig kommunale Verwaltungsbehörde des Kreises und Verwaltungsbeschlußbehörde, der Bezirksausschuß gleichzeitig Verwaltungsbeschlußbehörde.

Kreisausschuß wie Bezirksausschuß sind in derselben Zusammensetzung wie bei ihrer sonstigen Thätigkeit auch als Verwaltungsgerichte wirksam. Lediglich das Verfahren, welches sie bei der Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beobachten haben, weicht von dem, wel-

[12]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 12. Dezember 1877, Bd. 3, S. 345.

[1]) Vgl. über denselben § 120. An seine Stelle treten eventuell der Stadtausschuß und in Hohenzollern der Amtsausschuß.

[2]) Vgl. über denselben § 125.

ches bei ihren übrigen Obliegenheiten Platz greift, ab. Die Zuständigkeit zwischen beiden Verwaltungsgerichten ist nun nicht in der Weise verteilt, daß der Kreisausschuß durchweg Gericht erster Instanz, der Bezirksausschuß durchweg Gericht zweiter Instanz wäre. Die neuere preußische Gesetzgebung vermeidet, wie so oft, auch hier die Aufstellung eines derartigen allgemeinen Prinzips und wählt die kasuistische Formulierung ihrer Rechtssätze. Der Kreisausschuß wird daher in einer Reihe einzelner Fälle für das Verwaltungsgericht erster Instanz erklärt, und dann bildet regelmäßig der Bezirksausschuß die Berufungsinstanz. In anderen Fällen ist dagegen der Kreisausschuß überhaupt nicht zuständig, sondern die Klage ist bei dem Bezirksausschusse als erster Instanz zu erheben. Der Kreisausschuß ist also, soweit seine Zuständigkeit als Verwaltungsgericht begründet ist, nur Gericht erster, der Bezirksausschuß in einigen Fällen Gericht erster, in anderen Gericht zweiter Instanz.

Als höchste Instanz, unter Umständen als erste und letzte Instanz in Verwaltungsstreitsachen ist endlich durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren [3]), welches durch die Novelle vom 2. August 1880 [4]) eine neue Fassung erhielt, ein besonderer Gerichtshof, das Oberverwaltungsgericht zu Berlin, begründet worden. Dasselbe unterscheidet sich in seiner Organisation von den Verwaltungsgerichten niederer Instanz, den Kreis- und Bezirksausschüssen, dadurch, daß es einmal lediglich aus berufsmäßigen Beamten besteht und weiterhin einzig und allein mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, aber mit keinerlei sonstigen Funktionen betraut ist.

Das Oberverwaltungsgericht besteht aus einem Präsidenten, den Senatspräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Räten. Die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts müssen mindestens das 30. Lebensjahr vollendet haben und zur einen Hälfte für das Richteramt, zur anderen Hälfte für den höheren Verwaltungsdienst befähigt sein. Sie werden auf Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige auf Lebenszeit ernannt und können ein besoldetes Nebenamt nur in den Fällen bekleiden, in denen das Gesetz die Uebertragung eines solchen Amtes an etatsmäßig angestellte Richter gestattet. Als Nebenamt darf die Stelle eines Mitgliedes des Oberverwaltungsgerichts nicht

---

[3]) G.S. 1875, S. 375. [4]) G.S. 1880, S. 315.

mehr verliehen werden (§§ 17—19, 88 des Verwaltungsgerichtsgesetzes).

Das Disziplinarverfahren ist durch das Verwaltungsgerichtsgesetz unmittelbar geregelt, die sonstigen Disziplinargesetze finden auf die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts keine Anwendung. Die Entlassung im Disziplinarwege beschränkt sich gesetzlich auf die Fälle einer Strafverurteilung. Ist ein Mitglied zu einer Strafe wegen einer entehrenden Handlung oder zu einer Freiheitsstrafe von längerer als einjähriger Dauer rechtskräftig verurteilt, so kann es durch Plenarbeschluß des Oberverwaltungsgerichts seines Amtes und seines Gehaltes für verlustig erklärt werden. Abgesehen hiervon ist ein Disziplinarverfahren, insbesondere ein solches wegen Verletzung der Amtspflichten und wegen unwürdigen Verhaltens außerhalb des Amtes ausgeschlossen.

Außerdem ist eine vorläufige Enthebung vom Amte zulässig, welche das Recht auf den Genuß des Gehaltes nicht berührt. Dieselbe kann durch Plenarbeschluß des Oberverwaltungsgerichtes ausgesprochen werden gegen ein Mitglied, gegen welches wegen eines Verbrechens oder Vergehens das Hauptverfahren eröffnet ist, und tritt von Rechtswegen ein bei einem Mitgliede, gegen welches die Untersuchungshaft verhängt ist, während der Dauer derselben.

Mitglieder, die durch ein körperliches Gebrechen oder durch Schwäche ihrer körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung ihrer Amtspflichten dauernd unfähig werden, sind gegen Gewährung eines Ruhegehaltes in den Ruhestand zu versetzen. Wird die Pensionierung nicht beantragt, obgleich die Voraussetzungen derselben vorliegen, so hat der Präsident an das Mitglied die Aufforderung zur Stellung des Antrages binnen einer bestimmten Frist zu erlassen. Für den Fall, daß dieser Aufforderung nicht Folge geleistet wird, spricht das Plenum des Oberverwaltungsgerichts die Versetzung in den Ruhestand aus.

In dem Disziplinarverfahren und in dem Verfahren betreffend die Versetzung in den Ruhestand hat der Präsident aus der Zahl der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts einen Kommissar zu ernennen, der die das Verfahren begründenden Thatsachen erörtert, erforderlichen Falls den Beweis unter Vorladung des beteiligten Mitgliedes erhebt und darüber einen dem beteiligten Mitgliede zuzufertigenden Bericht erstattet. Der Beschlußfassung geht eine mündliche Verhandlung vor

dem Oberverwaltungsgerichte vorher. In derselben ist das beteiligte Mitglied oder sein Kurator zu hören, auch kann die mündliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen erfolgen. Das Mitglied kann sich des Beistandes oder der Vertretung eines Rechtsanwalts bedienen, doch ist das Oberverwaltungsgericht befugt, das persönliche Erscheinen unter der Verwarnung anzuordnen, daß beim Ausbleiben des Mitgliedes ein Vertreter nicht werde zugelassen werden. Die Einleitung des Verfahrens gegen den Präsidenten erfolgt durch den Stellvertreter desselben auf Grund eines Plenarbeschlusses des Oberverwaltungsgerichts (§§ 20—25 a. a. O.).

Die Disziplin über die beim Oberverwaltungsgerichte angestellten Subaltern- und Unterbeamten übt der Präsident desselben nach Maßgabe des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 mit denselben Befugnissen, wie sie den Ministerien hinsichtlich der ihnen untergeordneten Beamten zustehen. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens auf Entfernung aus dem Amte, die Ernennung des Untersuchungskommissars und des Vertreters der Staatsanwaltschaft erfolgt durch den Präsidenten. Entscheidende Behörde ist das Oberverwaltungsgericht (§§ 30 a. a. O.).

Das Gesetz gestattet die Einteilung des Oberverwaltungsgerichts in Senate auf Beschluß des Staatsministeriums. Daraufhin wurde das Oberverwaltungsgericht durch das vom Staatsministerium genehmigte Regulativ vom 30. Januar/2. April 1878 in zwei Senate geteilt, zu denen im Juni 1886 ein dritter und 1889 ein vierter Senat hinzutrat. Das Präsidium bezeichnet bei Beginn jedes Geschäftsjahres und mindestens auf die Dauer desselben für jeden Senat die ständigen Mitglieder und für den Fall ihrer Verhinderung die ständigen Vertreter, desgleichen verteilt es die Geschäfte unter die Senate nach Maßgabe des Regulativs. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten, den Senatspräsidenten und dem dem Dienstalter, bei gleichem Dienstalter der Geburt nach ältesten Mitgliede. Es entscheidet mit Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

Der Präsident hat den Vorsitz im Plenum und in demjenigen Senate, welchem er sich anschließt, die Senatspräsidenten in den übrigen Senaten. Im Falle der Verhinderung vertritt den Vorsitzenden im Plenum derjenige Senatspräsident, in den Senaten derjenige Rat des betreffenden Senats, welcher das gedachte Amt am längsten bekleidet, und bei gleichem Dienstalter der der Geburt nach älteste.

Zur Fassung giltiger Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts ist die Teilnahme von wenigstens fünf Mitgliedern, stets aber einer ungeraden Anzahl von Mitgliedern erforderlich. Ist die Zahl der anwesenden Mitglieder eine gerade, so hat der zuletzt ernannte Rat und bei gleichem Dienstalter der der Geburt nach jüngste kein Stimmrecht. Dem Berichterstatter steht dasselbe jedoch stets zu (§§ 26—28 a. a. O.).

Will ein Senat des Oberverwaltungsgerichts in einer Rechtsfrage von einer früheren Entscheidung eines anderen Senats oder des Plenums abweichen, so hat über die streitige Rechtsfrage das Plenum ohne vorherige mündliche Verhandlung zu entscheiden. Vor der Entscheidung ist den von den Ressortministern zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses bestellten Kommissarien Gelegenheit zur Aeußerung zu geben. Die Entscheidung der Rechtsfrage durch das Plenum, in dem mindestens zwei Drittel aller Mitglieder anwesend sein müssen, ist in der betreffenden Sache bindend. Soweit noch eine mündliche Verhandlung erforderlich ist, erfolgt dieselbe vor dem erkennenden Senate (§ 29 Abs. 2 a. a. O., Art. 1 des Gesetzes vom 27. Mai 1888 — G S. 1888, S. 226 —)[5].

Im übrigen ist die Regelung des Geschäftsganges und die Verteilung der Geschäfte unter die Senate einem Regulative vorbehalten, welches das Plenum des Oberverwaltungsgerichts zu entwerfen und dem Staatsministerium zur Bestätigung einzureichen hat (§ 30 a. a. O.)[6].

Die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bestimmt sich nach verschiedenen Grundsätzen. Es besteht ein dreifacher Gerichtsstand, der der belegenen Sache, der des Wohnsitzes und der außerordentliche Gerichtsstand, entsprechend dem Forum rei sitae, forum domicilii und forum extraordinarium des Civilprozesses. Alle drei Gerichtsstände sind aber ausschließliche, so daß dem Kläger niemals die Wahl zwischen verschiedenen Gerichtsständen des Beklagten zusteht, sondern dieser ein- für allemal durch Gesetz bestimmt ist.

---

[5]) Ueber die Führung der Präjudizienbücher beim O.V.G. vgl. § 7 des Regulativs vom 30. Januar / 2. April 1878.

[6]) Vgl. Regulativ für den Geschäftsgang bei dem Oberverwaltungsgerichte vom 30. Januar / 2. April 1878 — M.Bl. der inn. Verw. 1878, S. 69 — nebst einem ersten Nachtrage vom 22. September 1881 — a. a. O. 1882, S. 42 — und einem zweiten Nachtrage vom 3. November 1884 — a. a. O. 1884, S. 258 —, die lediglich den inneren Geschäftsgang der Behörde zum Gegenstande haben.

In Angelegenheiten, welche sich auf Grundstücke beziehen, ist ausschließlich die Behörde der belegenen Sache zuständig.

In allen sonstigen Fällen ist die Zuständigkeit der Behörde desjenigen Bezirks begründet, in welchem die Person wohnt, oder die Korporation bezw. öffentliche Behörde ihren Sitz hat, welche im Verwaltungsstreitverfahren in Anspruch genommen wird. Wenn eine Korporation oder öffentliche Behörde ihren Sitz außerhalb ihres räumlichen Bezirks hat [7]), so ist diejenige Behörde zuständig, welcher dieser Bezirk angehört. Für den Kommunalverband der Provinz Brandenburg, dessen Bezirk sich über das Gebiet zweier Bezirksausschüsse erstreckt, ist Gerichtsstand des Wohnsitzes nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung der Bezirksausschuß zu Potsdam (§ 57 L.V.G.).

Weitere ordentliche Gerichtsstände nach Analogie der Fora specialia im Civilprozesse stellt das Gesetz für den Verwaltungsprozeß nicht auf, und sie können daher auch nicht als zulässig betrachtet werden. Insbesondere ist eine ausdrückliche oder stillschweigende Vereinbarung der Parteien über den Gerichtsstand, das sogenannte Forum prorogatum, im Verwaltungsprozesse als der gesetzlichen Grundlage entbehrend unstatthaft [8]).

Der außerordentliche Gerichtsstand, beruhend auf der Bestimmung einer höheren Behörde, erscheint als außerordentliches Hilfsmittel in denjenigen Fällen, in denen die beiden ordentlichen Gerichtsstände der belegenen Sache und des Wohnsitzes sich als unzureichend erweisen. Es sind hier folgende Fälle zu unterscheiden.

Einmal kann der Punkt des Raumes, welcher für die Bestimmung des Gerichtsstandes der belegenen Sache oder des Wohnsitzes maßgebend ist, zweifelhaft sein. Dies trifft zu beim Gerichtsstande der belegenen Sache, wenn die Grundstücke in mehreren Bezirken belegen sind, oder es zweifelhaft erscheint, zu welchem Bezirke sie gehören, beim Gerichtsstande des Wohnsitzes, wenn die Personen oder Korporationen, deren Angelegenheiten den Gegenstand der Entscheidung bildet, in mehreren Bezirken wohnen oder ihren Sitz haben. In diesen Fällen wird das zuständige Verwaltungsgericht, soweit verschiedene Kreis- bezw. Stadtausschüsse desselben Regierungsbezirks in Frage

---

[7]) Wie z. B. die Kreisverwaltungen von Teltow und Niederbarnim, die ihren Sitz in Berlin haben.

[8]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 23. Juni 1879, Bd. 5, S. 466.

kommen, durch den Bezirksausschuß, soweit dagegen die Zuständigkeit von Kreis- bezw. Stadtausschüssen verschiedener Regierungsbezirke oder die Zuständigkeit verschiedener Bezirksausschüsse möglich ist, durch das Oberverwaltungsgericht bestimmt (§ 58 L.V.G.).

Der zweite Fall, in dem der außerordentliche Gerichtsstand begründet ist, ist der der persönlichen Interessiertheit des Gerichts. Eine solche erscheint im ordentlichen Prozesse unmöglich. Hier sind immer nur die Mitglieder der Behörde befangen, nicht die Behörde selbst, ja auch wenn es alle Mitglieder der Behörde wären, so bliebe diese selbst unberührt. Es hätten statt der behinderten Mitglieder deren Vertreter einzutreten, aber es wäre immer dieselbe Behörde, welche die Entscheidung fällte. Anders im Verwaltungsprozesse. In diesem kann die Behörde als solche interessiert sein. Es ergiebt sich diese eigentümliche Thatsache aus der Organisation der Verwaltungsgerichte. Diese sind nicht ausschließlich für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bestimmt, sondern in den untersten Instanzen gleichzeitig Verwaltungsbeschlußbehörden, die Kreisausschüsse auch gleichzeitig Verwaltungsbehörden einer kommunalen Korporation. Die Thätigkeit in Verwaltungsbeschlußsachen ist nicht geeignet, die Behörde als solche interessiert zu machen. Die Bezirksausschüsse kommen daher an dieser Stelle nicht weiter in Betracht. Wohl aber kann die Stellung in der Kommunalverwaltung einem Verwaltungsgerichte ein Interesse am Ausgange des Verwaltungsprozesses, an dem ihr Kommunalverband beteiligt ist, verleihen, und dieses Interesse erscheint mit seiner unabhängigen richterlichen Stellung unvereinbar. Wollte man hier die Mitglieder des Kreisausschusses durch ihre Vertreter ersetzen, so würden diese immer wieder aus der beteiligten Korporation hervorgehen, also ebenfalls interessiert sein. Der Stadtausschuß ist zwar nicht mit der Kommunalverwaltung befaßt, sondern nur eine Behörde der allgemeinen Landesverwaltung. Seine Mitglieder sind aber gleichzeitig Gemeindebeamte. Auch hier ist es also möglich, daß die Behörde als solche ein Interesse am Ausgange des Prozesses hat. Es ist daher ein außerordentlicher Gerichtsstand notwendig. Ist bei einer Angelegenheit, welche zur Zuständigkeit des Kreis- oder Stadtausschusses gehört, die betreffende Kreiskorporation oder Stadtgemeinde als solche beteiligt, so wird von dem Bezirksausschusse und, wenn ein Stadtkreis beteiligt ist, von dem Oberverwaltungsgerichte ein anderer Kreis- oder Stadtausschuß mit der Entscheidung beauftragt (§ 59 L.V.G.).

Auf einen dritten Fall des außerordentlichen Gerichtsstandes ist unten im Zusammenhange mit der Ablehnung der Gerichtspersonen zurückzukommen.

Was die Ausschließung oder Ablehnung der Gerichtspersonen anbetrifft, so finden die Bestimmungen der Civilprozeßordnung (§§ 41, 42, 49) entsprechende Anwendung. Aus der innerhalb seiner Zuständigkeit geübten amtlichen Thätigkeit des Landrats oder des Regierungspräsidenten darf aber kein Grund zur Ablehnung desselben wegen Besorgnis der Befangenheit entnommen werden.

Ueber das Ablehnungsgesuch beschließt das Gericht, welchem der Abgelehnte angehört, und wenn der Vorsitzende eines Kreis-, Stadt- oder Bezirksausschusses abgelehnt werden soll, das nächst höhere Gericht. Der Beschluß, durch welchen das Gesuch für begründet erklärt wird, ist endgiltig. Wird das Gesuch für unbegründet erklärt, so steht der mit derselben zurückgewiesenen Partei innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an das im Instanzenzuge zunächst höhere Gericht zu, welches endgiltig entscheidet. Die Beschwerde ist natürlich ausgeschlossen, wenn, wie bei Ablehnung des Vorsitzenden eines Bezirksausschusses, das Oberverwaltungsgericht schon in erster Instanz über das Ablehnungsgesuch zu entscheiden hat. Die Verhandlung über die Ablehnung erfolgt in nicht öffentlicher Sitzung.

Das im Instanzenzuge zunächst vorgesetzte Gericht entscheidet endgiltig und bestimmt als außerordentlichen Gerichtsstand das zuständige Gericht, wenn dasjenige Gericht, dem das ausgeschlossene oder abgelehnte Mitglied angehört, durch dessen Ausscheiden beschlußunfähig wird (§§ 61, 62 L.V.G.).

In der Sache selbst kann von dem mit derselben befaßten Gerichte eine Entscheidung erst dann getroffen werden, wenn das Ablehnungsgesuch entweder durch das Gericht selbst oder durch das Beschwerdegericht endgiltig erledigt ist.

§ 140. Das Verfahren in erster Instanz.

Die Veranlassung und den rechtlichen Ausgangspunkt des Verwaltungsstreitverfahrens bildet regelmäßig die thatsächliche Anordnung einer Behörde zur Vollziehung verwaltungsrechtlicher Normen, welche der von der Anordnung Betroffene für rechtswidrig hält[1]). Das

[1]) Vgl. § 188.

Landesverwaltungsgesetz stellt daher an die Spitze seiner Bestimmungen über das Verfahren den Satz: „das Gesetz bestimmt, in welcher Weise Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) in Verwaltungssachen angefochten werden können" und giebt als Anfechtungsmittel außer der Beschwerde, auf die im folgenden Kapitel zurückzukommen ist, das Verwaltungsstreitverfahren (§ 50 a. a. O.). Die Frist zur Erhebung der Klage beträgt zwei Wochen von Zustellung der angefochtenen Verfügung an (§ 51 a. a. O.).

Diese Frist ist wie alle übrigen Fristen im Verwaltungsstreitverfahren eine präklusivische, so daß mit Ablauf der Frist die Vornahme der betreffenden Rechtshandlung ausgeschlossen ist, und beginnt, sofern die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen, mit der Zustellung der anzufechtenden Anordnung. Für die Berechnung der Fristen sind die bürgerlichen Prozeßgesetze[2]) maßgebend (§ 52 a. a. O.).

Bei einer unverschuldeten Fristversäumnis kann die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand erfolgen. Dieselbe kann beantragen, wer durch Naturereignisse oder andere unabweisbare Zufälle verhindert worden ist, die gesetzlich für die Anstellung der Klage oder den Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren vorgeschriebenen Fristen einzuhalten. Als unabwendbarer Zufall ist es anzusehen, wenn der Antragsteller von einer Zustellung ohne sein Verschulden keine Kenntnis erlangt hat. Ueber den Antrag entscheidet das Gericht, dem die Entscheidung über die versäumte Streithandlung zusteht. Die versäumte Streithandlung ist unter Anführung der Thatsachen, mittels deren der Antrag auf Wiedereinsetzung begründet werden soll, sowie der Beweismittel innerhalb zwei Wochen nachzuholen. Der Lauf dieser Frist beginnt mit dem Ablaufe des Tages, mit welchem das Hindernis gehoben ist. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist an gerechnet, findet die Nachholung der versäumten Streithandlung und der Antrag auf Wiedereinsetzung nicht mehr statt. Die durch Erörterung des Antrags auf Wiedereinsetzung entstehenden baren Auslagen trägt in allen Fällen der Antragsteller (§ 112 a. a. O.).

Die Zustellungen sind nicht wie im Civilprozesse Parteihandlungen, sondern erfolgen unter Leitung der richterlichen Dekretur entweder durch die Post oder durch besondere Vollziehungsbeamte. Im

---

[2]) C.P.O. §§ 198—200.

übrigen ist das Zustellungswesen im Anschlusse an die Bestimmungen der Civilprozeßordnung durch den Nachtrag vom 22. September 1881 zu dem Regulative des Oberverwaltungsgerichts, auf den die Regulative für die Kreis- und Bezirksausschüsse lediglich Bezug nehmen, in erschöpfender Weise geregelt.

Das Verwaltungsstreitverfahren beginnt mit der Erhebung der Klage. Dieselbe ist bei dem zuständigen Gerichte schriftlich einzureichen. Außerdem kann die Klage beim Kreisausschusse zu Protokoll erklärt werden. Da die Erklärung zu Protokoll der schriftlichen Einreichung bei dem zuständigen Gerichte gleichgestellt wird, so ist anzunehmen, daß, sofern der betreffende Kreisausschuß nicht selbst zuständig ist, er und nicht die Partei für die Beförderung der Klage an das zuständige Gericht Sorge tragen muß. In der Klage ist ein bestimmter Antrag zu stellen, und sind die Person des Beklagten, der Gegenstand des Anspruchs, sowie die den Antrag begründenden Thatsachen genau zu bezeichnen. Wenn es das Gesetz auch nicht ausdrücklich erfordert, so ist es doch selbstverständlich, daß sich aus der Klage auch die Person des Klägers ergeben muß (§ 63 L.V.G.). Materiell muß also die Klage gleich derjenigen im Civilprozesse enthalten den Gegenstand des Anspruchs, also den Rechtsgrund, ferner die den Antrag begründenden Thatsachen, also den historischen Grund, und endlich drittens als Schlußfolgerung aus den beiden Obersätzen einen bestimmten Antrag, das Petitum.

Für das weitere Verfahren spricht nun das Gesetz nicht ausdrücklich aus, ob die Verhandlungsmaxime des Civilprozesses oder die Untersuchungsmaxime des Strafprozesses maßgebend sein soll. Das allgemeine Prinzip ist also aus den Einzelbestimmungen über das Verfahren abzuleiten. Für die Verhandlungsmaxime könnte man geltend machen, daß das Gericht nur auf Antrag in Thätigkeit tritt. Allein dies ist auch in der Regel der Fall beim Strafprozesse. Die Verhandlungsmaxime wird aber hier vollständig dadurch paralysiert, daß eine besondere Anklagebehörde grundsätzlich jede Rechtsverletzung der gerichtlichen Entscheidung unterbreiten muß. Beim Verwaltungsprozesse besteht nun ein der Staatsanwaltschaft ähnliches Institut in der Regel nicht. Man hat angenommen, daß durchgängig jeder von einer vermeintlich rechtswidrigen Anordnung Betroffene den Schutz der Verwaltungsgerichte anrufen werde. Nur in einzelnen Fällen besteht eine Verpflichtung staatlicher Behörden zur Erhebung der

Klage. Die Thatsache, daß die Verwaltungsgerichte nur auf Antrag einschreiten, spricht also weder für noch gegen die Verhandlungsmaxime. Andererseits ist aber das Verwaltungsgericht bei seinen Maßnahmen nicht an die Parteierklärungen gebunden. Es kann von Amtswegen dritte Personen zum Prozesse beiladen und Beweise erheben, es kann, aber muß nicht beim Ausbleiben einer Partei eine Thatsache für zugestanden annehmen, der Gerichtsvorsitzende kann im öffentlichen Interesse von Amtswegen Rechtsmittel einlegen. Alle diese Thatsachen sprechen entschieden für die Untersuchungsmaxime und sind mit der Verhandlungsmaxime in jeder Beziehung unvereinbar. Die Untersuchungsmaxime entspricht aber auch allein dem Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit als einer Aufsicht der übergeordneten Behörde über die untergeordnete. Die Geltendmachung des Aufsichtsrechts in prozessualischen Formen kann zwar in einzelnen Fällen abhängig gemacht werden von der Stellung eines Antrags seitens der Beteiligten, die Handhabung der Aufsicht selbst bewegt sich aber nicht innerhalb der durch die Parteierklärungen gezogenen Grenzen[3]).

Dagegen ist die Frage, ob in dem Verwaltungsprozesse das Prinzip der Schriftlichkeit oder das der Mündlichkeit zur Geltung gelangt ist, weder zu Gunsten des einen noch des andern zu entscheiden. In dem Verfahren kann eine mündliche Verhandlung stattfinden und sie muß stattfinden, wenn eine der Parteien es verlangt. Es herrscht also jedenfalls das Prinzip der Schriftlichkeit nicht ausschließlich. Andererseits ist es aber auch nicht geboten, daß die Entscheidung ausschließlich auf Grund der mündlichen Verhandlung gefällt würde. Die mündliche Verhandlung kann unter Umständen ganz fortfallen. Aber auch soweit sie stattfindet, dient sie nur zur Ergänzung oder Berichtigung der schriftlichen Anführungen und letztere bilden neben dem mündlichen Vorbringen die Grundlage des Urteils.

---

[3]) So auch Gneist, Verhandlungen des 12. deutschen Juristentages 1875, Sten. Ber. S. 232–237. Wer freilich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur eine Entscheidung über subjektive, verzichtbare Rechte sieht, kann nur die Verhandlungsmaxime als maßgebend betrachten, so v. Sarwey, a. a. O. S. 724, v. Stengel, a. a. O. S. 508, die aber beide selbst zugeben müssen, daß ihre Ansicht mit dem positiven Rechte nicht in jeder Beziehung vereinbar ist. G. Meyer, a. a. O. Bd. 1, S. 51 nimmt seinem vermittelnden Standpunkte entsprechend eine Mischung von Verhandlungs- und Untersuchungsmaxime an.

Es findet also wie im früheren preußischen Prozesse eine Kombination des Mündlichkeitsprinzips mit dem der Schriftlichkeit statt.

Die Klage kann sofort liquid erscheinen, dann ist ihre Erledigung durch Bescheid ohne mündliche Verhandlung statthaft und zwar nach doppelter Richtung hin. Stellt sich der erhobene Anspruch sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet heraus, so kann die Klage ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückgewiesen werden. Scheint dagegen der Anspruch rechtlich begründet, so ist es in gleicher Weise zulässig, dem Beklagten durch einen mit Gründen versehenen Bescheid die Klaglosstellung des Klägers aufzugeben. Namens des Kreisausschusses steht auch dem Vorsitzenden desselben, namens des Bezirksausschusses dem Vorsitzenden im Einverständnisse mit den ernannten Mitgliedern der Erlaß eines solchen Bescheides zu. Gegenüber dem Bescheide sind die Parteien, wie ihnen in demselben zu eröffnen ist, befugt, innerhalb zwei Wochen vom Tage der Zustellung ab entweder die Anberaumung der mündlichen Verhandlung zu beantragen oder dasjenige Rechtsmittel einzulegen, welches zulässig wäre, wenn der Bescheid als Entscheidung des Kollegiums ergangen wäre.

Es sind nun drei verschiedene Fälle denkbar. Wird weder mündliche Verhandlung beantragt noch das Rechtsmittel eingelegt, so gilt der Bescheid als endgiltiges Urteil. Beantragt dagegen eine von beiden Parteien mündliche Verhandlung, so muß dieselbe zunächst stattfinden, auch wenn die andere Partei das Rechtsmittel eingelegt hat. Es beginnt dann das gewöhnliche Verfahren erster Instanz, als wenn gar kein Bescheid erlassen wäre. Wird endlich von einer Partei das Rechtsmittel eingelegt, ohne daß die andere mündliche Verhandlung beantragte, so geht die Sache sofort an die höhere Instanz (§ 64 L.V.G.).

Wird nun gleich nach Einreichung der Klage auf dieselbe hin ein Bescheid nicht erlassen oder gegenüber dem ergangenen Bescheide mündliche Verhandlung beantragt, so tritt der Prozeß zunächst in das Stadium des Schriftenwechsels ein. Derselbe erfolgt nicht durch Zustellung von Partei zu Partei, sondern steht unter Leitung der richterlichen Dekretur. Die Klage wird dem Beklagten mit der Aufforderung zugefertigt, seine Gegenerklärung innerhalb einer bestimmten, von einer bis zu vier Wochen zu bemessenden Frist, die, sofern die Sache nicht schleunig ist, verlängert werden kann, jedoch in der Regel

nicht über zwei Wochen, schriftlich einzureichen. Die Gegenerklärung darf auch zu Protokoll erklärt werden, aber, anders wie bei der Klage, nur dann, wenn das Verfahren bei dem Kreisausschusse anhängig ist.

Der Beklagte kann sich dem Inhalte der Klage gegenüber verschieden verhalten. Er kann die in der Klage behaupteten Thatsachen zugestehen und den Rechtsstandpunkt des Klägers teilen, also mit einem Worte die Klage als begründet anerkennen. Hieraus erwächst nicht wie im Civilprozesse für das Gericht die Pflicht, dem Klageantrage gemäß die Agnitoria zu erlassen. Vielmehr muß es den Rechtsstandpunkt selbstständig prüfen und kann auch von Amtswegen Beweise erheben. Für die Regel wird sich aber der Prozeß mit dem Anerkenntnis des Klageanspruchs seitens des Beklagten ohne weiteres erledigen.

Der Beklagte kann aber weiterhin, ohne auf die Sache selbst einzugehen, prozeßhindernde Einreden geltend machen. Der Kreis derselben ist gesetzlich nicht umschrieben. Es ist daher jede Einrede zulässig, welche ohne Eingehen auf die Sache selbst das Prozeßverfahren zu beendigen geeignet erscheint. Erkennt das Gericht die prozeßhindernde Einrede als berechtigt an, so trifft es daraufhin seine Entscheidung und braucht also ebenfalls über den Klaganspruch selbst kein Urteil zu fällen. Ist dagegen das Gericht nicht in der Lage, die prozeßhindernde Einrede als begründet anzusehen, so bedarf es in dieser Beziehung für die Regel einer besonderen richterlichen Entscheidung nicht. Praktisch wird sich die Sache dann so gestalten, daß die Thatsache der Verwerfung der Einrede lediglich dadurch kenntlich wird, daß das Gericht bei der Verhandlung auch auf die Sache selbst einzugehen beschließt. In den Urteilsgründen ist dann natürlich hervorzuheben, daß und weshalb die Einrede zu verwerfen war. Nur in zwei Fällen ist über die prozeßhindernde Einrede, auch wenn sie verworfen wird, eine besondere Entscheidung zulässig. Ueber die Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit seitens einer Partei ist durch Beschluß zu entscheiden, und es kann in die Verhandlung der Sache erst eingetreten werden nach endgiltiger Erledigung des Ablehnungsgesuches. Außerdem kann über die Einrede der Unzuständigkeit des Gerichts, wenn dieselbe von einer Partei in erster Instanz geltend gemacht wird, vorab entschieden werden. Haben sich in derselben Sache die zur Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren

berufene Behörde und eine andere Verwaltungsbehörde für zuständig erklärt, so entscheidet auf Grund der schriftlichen Erklärungen der über ihre Kompetenz streitenden Behörden und nach Anhörung der Parteien in mündlicher Verhandlung das Oberverwaltungsgericht. Das Gleiche gilt, wenn beide Behörden sich in der Sache für zuständig erklärt haben. In beiden Fällen werden weder Kostenpauschquantum noch bare Auslagen erhoben, auch findet eine Erstattung der den Parteien erwachsenen Kosten nicht statt.

Der Beklagte kann ferner den Rechtsgrund der Klage bestreiten und in seiner Gegenerklärung eine rechtliche Gegendeduktion aufstellen oder endlich viertens die vom Kläger behaupteten Thatsachen bestreiten oder seinerseits Thatsachen geltend machen, durch welche der Klageanspruch hinfällig wird.

Es besteht für den Beklagten keinerlei Zwang, die verschiedenen Verteidigungsmittel sogleich in seiner Gegenerklärung zu kumulieren. Er kann sich vielmehr zunächst auf die prozeßhindernden Einreden beschränken und erst, wenn das Gericht auf dieselben nicht eingeht, seine Einwendungen in der Sache selbst machen. Die Eventualmaximen, d. h. die Notwendigkeit der Kumulierung aller Verteidigungsmittel in der Klagebeantwortung ist also dem Verwaltungsprozesse fremd.

Dem Kläger wird die Gegenerklärung des Beklagten zugefertigt.

Schon auf Grund dieser schriftlichen Parteierklärungen kann das Gericht, wenn keine der Parteien die mündliche Verhandlung ausdrücklich verlangt hat, seine Entscheidung in der Form eines mit Gründen versehenen Bescheides fällen. Von diesem Bescheide und den gegen denselben zulässigen Rechtsmitteln gilt alles, was von dem auf Grund der Klage allein zulässigen Bescheide gesagt ist.

Mit der Klage und der schriftlichen Gegenerklärung des Beklagten ist der unter der Leitung der richterlichen Dekretur stehende Schriftenwechsel der Parteien beendet. Aber auch abgesehen davon steht es den Parteien frei, ihre Erklärungen, ohne dazu vom Gerichte besonders aufgefordert zu sein, vor dem Termine schriftlich einzureichen und zu ergänzen. Das Duplikat solcher Erklärungen wird der Gegenpartei zugefertigt. Kann dies nicht mehr vor dem Termine zur mündlichen Verhandlung bewirkt werden, so ist der wesentliche Inhalt der Erklärungen in dieser Verhandlung mitzuteilen. Allen Schriftsätzen sind die als Beweismittel in Bezug genommenen Urkunden im Original oder in Abschrift beizufügen, auch müssen von allen Schriftstücken oder

deren Anlagen Duplikate eingereicht werden. Das Gericht kann geeigneten Falls gestatten, daß statt der Einreichung von Duplikaten die Anlagen selbst zur Einsicht der Beteiligten in seinem Geschäftslokale ausgelegt werden (§§ 65—67, 113 L.V.G.).

An den Schriftenwechsel schließt sich die mündliche Verhandlung an, sofern das Verfahren erster Instanz nicht durch Erlaß eines Bescheides beendet wird. Die Ladung der Parteien zur mündlichen Verhandlung erfolgt von Amtswegen durch das Gericht unter der Verwarnung, daß beim Ausbleiben nach Lage der Verhandlungen werde entschieden werden. Auch kann das Gericht zur Aufklärung des Sachverhaltes das persönliche Erscheinen der Parteien anordnen. Wo die Gesetze zur Einleitung des Verwaltungsstreitverfahrens statt der Klage den Antrag auf mündliche Verhandlung geben, erfolgt auf den Antrag ohne weiteres die Vorladung der Parteien. Der Antrag muß alles enthalten, was für den Klageantrag erforderlich ist, soweit dasselbe nicht aus den Vorverhandlungen bei der Behörde sich ergiebt (§§ 68, 69 L.V.G.).

Das Gericht kann auf Antrag oder von Amtswegen die Beiladung dritter, deren Interesse durch die zu erlassende Entscheidung berührt wird, verfügen. Die Entscheidung ist in diesem Falle auch dem Beigeladenen gegenüber giltig (§ 70 L.V.G.). Aus letzterem Satze ergiebt sich, daß das Urteil auch ohne Antrag einer Partei gegen den Beigeladenen ergehen kann, ohne Rücksicht darauf, ob er sich auf die Beiladung hin an dem Prozesse beteiligt hat oder nicht [4]). Andererseits muß ihm aber aus demselben Grunde jede Befugnis zustehen, die eine Prozeßpartei hat, insbesondere auch die zur Einlegung der Rechtsmittel. Selbstverständliche Voraussetzung ist dabei, daß der Beigeladene durch das Urteil in seiner Rechtsstellung verletzt zu sein behauptet, und daß dabei überhaupt durch das Verwaltungsstreitverfahren geschützte Rechte in Frage kommen [5]). Die Teilnahme an dem Rechtsstreite hängt ferner für den dritten immer von der vorherigen

[4]) Die abweichende Ansicht v. Stengels a. a. O., S. 506, ein Urteil gegen den Beigeladenen könne nur ergehen, wenn ein darauf abzielender Parteiantrag vorliege, beruht auf der irrtümlichen Ansicht, daß für den Verwaltungsprozeß die Verhandlungsmaxime maßgebend sei. Allerdings kann der Verwaltungsprozeß nicht beginnen, wenn kein Parteiantrag vorliegt, ist er aber einmal im Gange, so erscheint das Gericht nicht mehr durch Parteianträge gebunden.

[5]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 19. Juni 1879, Bd. 5, S. 463.

Beiladung seitens des Gerichts ab, zu der dieses nur berechtigt, aber nicht verpflichtet ist. Verfügt das Gericht die Beiladung nicht, so besteht für den dritten, selbst wenn er durch den Prozeß in seinem Interesse berührt wird, keine Möglichkeit sich an demselben zu beteiligen. Eine Nebenintervention, wie sie im Civilprozesse stattfindet, ist also im Verwaltungsstreitverfahren ausgeschlossen[6]).

Die mündliche Verhandlung erfolgt in öffentlicher Sitzung des Gerichts. Doch kann die Oeffentlichkeit durch einen öffentlich zu verkündenden Beschluß des Gerichts ausgeschlossen werden, wenn das Gericht dies aus Gründen des öffentlichen Wohles oder der Sittlichkeit für angemessen erachtet. Außerdem kann der Vorsitzende aus der öffentlichen Sitzung jeden Zuhörer entfernen lassen, der Zeichen des Beifalls oder des Mißfallens giebt oder Störung irgend welcher Art verursacht. Parteien, Zeugen und Sachverständige, welche den zur Aufrechterhaltung der Ordnung erlassenen Befehlen des Vorsitzenden nicht gehorchen, können zwar nicht durch den Vorsitzenden, aber auf Beschluß des Gerichts aus dem Sitzungszimmer entfernt werden. Gegen die bei der Verhandlung beteiligten Personen wird sodann in gleicher Weise verfahren, wie wenn sie sich freiwillig entfernt hätten (§ 72 L.V.G.).

In der mündlichen Verhandlung erscheinen die Parteien persönlich oder ihre mit Vollmacht versehenen Vertreter[7]). Die Parteien sind in der Wahl der von ihnen zu bestellenden Bevollmächtigten nicht beschränkt. Das Gericht kann jedoch Vertreter, welche, ohne Rechtsanwälte zu sein, die Vertretung vor dem Gerichte geschäftsmäßig betreiben, zurückweisen. Eine Anfechtung dieser Anordnung findet nicht statt. Gemeindevorsteher, welche als solche legitimiert sind, bedürfen zur Vertretung ihrer Gemeinden einer besonderen Vollmacht nicht.

Liegt einer öffentlichen Behörde als Partei die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses ob, so kann auf deren Antrag der Regierungspräsident für die mündliche Verhandlung vor dem Bezirksausschusse und der Ressortminister für die mündliche Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgerichte einen Kommissar zur Vertretung der Behörde bestellen. Ebenso hat der Vorsitzende des Kreis-, Stadt- oder

---

[6]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 30. April 1884, Bd. 11, S. 139.

[7]) Vgl. Ecclus, Die Parteien im Verwaltungsstreitverfahren des preußischen Rechts in Hartmanns Ztschr. Bd. 3, S. 233 ff.

Bezirksausschusses behufs der erforderlichen Wahrnehmung des öffentlichen Interesses einen Kommissar zu ernennen, wenn das Gesetz die Behörde, welche die Rolle des Klägers oder des Beklagten wahrzunehmen hat, nicht bezeichnet. Abgesehen hiervon, also soweit es sich nicht um die Vertretung einer Behörde handelt, kann der Regierungspräsident bezw. der Ressortminister in geeigneten Fällen auch ohne Antrag einer Partei einen besonderen Vertreter zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses für die mündliche Verhandlung abordnen. In diesem Falle ist der Kommissar nicht Parteivertreter, sondern gleich dem Staatsanwalte in Civilprozessen gewisser Art lediglich zur Wahrnehmung des Staatsinteresses bestimmt. Ein solcher Kommissar ist vor Erlaß des Endurteils mit Ausführungen und Anträgen zu hören, hat aber nicht die Befugnis zur Einlegung von Rechtsmitteln (§§ 73, 74 L.V.G.).

Die Parteien oder ihre gehörig legitimierten Vertreter sind in der mündlichen Verhandlung zu hören. Es wird nicht erfordert, daß die Parteien das ganze Sach- und Streitverhältnis mündlich vortragen. Sie können jedoch ihre thatsächlichen oder rechtlichen Anführungen ergänzen oder berichtigen und die Klage abändern, insofern durch die Abänderung nach dem Ermessen des Gerichts das Verteidigungsrecht der Gegenpartei nicht geschmälert, oder eine erhebliche Verzögerung des Verfahrens nicht herbeigeführt wird. Sie haben sämtliche Beweismittel anzugeben und, soweit dies nicht bereits geschehen, die schriftlichen, ihnen zu Gebote stehenden Beweismittel vorzulegen, auch können von ihnen Zeugen zur Vernehmung vorgeführt werden. Der Vorsitzende des Gerichts hat dahin zu wirken, daß der Sachverhalt vollständig aufgeklärt, und die sachdienlichen Anträge von den Parteien gestellt werden. Er kann auch einem Mitgliede des Gerichts gestatten, das Fragerecht auszuüben. Eine Verpflichtung, die Frage zu stellen oder stellen zu lassen, liegt jedoch dem Vorsitzenden nur dann ob, wenn das Gericht die Frage für angemessen erachtet (§ 71 L.V.G.).

Die mündliche Verhandlung erfolgt unter Zuziehung eines vereidigten Protokollführers. Das Protokoll muß die wesentlichen Hergänge der Verhandlung [8]) enthalten. Dasselbe wird von

[8]) Die bereits mehrfach erwähnten Geschäftsregulative der Verwaltungsgerichte bestimmen im einzelnen, welche Hergänge der Verhandlung als wesentlich in das Protokoll aufzunehmen sind.

dem Vorsitzenden und dem Protokollführer unterzeichnet (§ 75 L.V.G.).

Es fragt sich endlich noch, welche Kontumacialfolgen sich daran knüpfen, wenn eine Partei in dem Termine zur mündlichen Verhandlung nicht erscheint. Die Antwort auf diese Frage ergiebt die Verwarnung, unter der die Parteien vorgeladen werden. Nach § 68 L.V.G. soll jede Vorladung einer Partei unter der Verwarnung geschehen, daß bei ihrem Ausbleiben nach Lage der Verhandlung werde entschieden werden. Dem Ausbleiben der Partei steht natürlich der Fall gleich, daß sie keine Erklärung abgiebt oder keinen Antrag stellt, also in der mündlichen Verhandlung sich lediglich passiv verhält. Eine Konsequenz aus diesem allgemeinen Grundsatze zieht § 79 L.V.G., wonach beim Ausbleiben der betreffenden Partei oder in Ermangelung einer Erklärung seitens derselben die von der Gegenpartei vorgebrachten Thatsachen für zugestanden angenommen werden können. Aber es ist unzutreffend, die Zulässigkeit der Entscheidung nach Lage der Sache einzig und allein auf letzteren Fall zu beschränken und im übrigen als Folge des Ausbleibens anzunehmen, daß der Prozeß bis zur Wiederaufnahme seitens einer Partei ruhen bleibe [9]). Für letztere Ansicht kann man sich auch nicht auf § 80 L.V.G. berufen. Derselbe gestattet allerdings die Fällung der Entscheidung ohne vorgängige Anberaumung einer mündlichen Verhandlung dann, wenn beide Teile auf eine solche ausdrücklich verzichtet haben. Dieser allgemeine Grundsatz ist aber bereits durch eine andere Ausnahmebestimmung durchlöchert, indem der Rechtsstreit durch Bescheid ohne mündliche Verhandlung erledigt werden kann, wenn keine Partei eine solche verlangt hat. Es kann daher keinem Bedenken unterliegen, eine ähnliche Ausnahme auch für den Fall des Ausbleibens einer Partei anzunehmen. Dagegen entbehrt die Ansicht, daß der Prozeß in diesem Falle ruhen bleibe, jeder gesetzlichen Grundlage. Ein solches Ruhen des Prozesses wäre auch nur denkbar, wenn das Verwaltungsstreitverfahren von der Verhandlungsmaxime beherrscht wäre, nicht aber bei der Untersuchungsmaxime, die das Gericht, wenn das Verfahren erst einmal eingeleitet ist, zu einer Thätigkeit von Amtswegen nötigt. Die Folge des Ausbleibens oder der Nichterklärung einer Partei ist also die, daß das Gericht nach Lage der Sache weiter verfährt [10]).

[9]) v. Stengel a. a. O. S. 514.
[10]) v. Sarwey a. a. O. S. 730.

Ist das thatsächliche Verhältnis hinreichend aufgeklärt, so kann die Entscheidung durch Urteil erfolgen. Andernfalls muß vorher noch Beweis erhoben werden. Es tritt dann der Prozeß aus der Periode des Schriftenwechsels und der mündlichen Verhandlung in die des Beweisverfahrens ein.

Die Erhebung des Beweises wird durch Beschluß des Gerichts angeordnet. Eine Beschwerde gegen den Beweisbeschluß muß als unzulässig betrachtet werden, da derselbe nicht die Leitung des Verfahrens, sondern die Sache selbst betrifft [11]). Den Beweisbeschluß kann das Gericht nicht nur auf Grund der mündlichen Verhandlung, sondern nach seinem Ermessen schon vor Anberaumung derselben fassen. Das Gericht ist bei seinem Beschlusse nicht auf den angetretenen Beweis beschränkt, sondern kann auch selbstständig eine Beweiserhebung anordnen. Der Beweisbeschluß bezeichnet die Thatsachen, über welche Beweis erhoben werden soll, und die Beweismittel.

Die Beweiserhebung kann je nach dem Beschlusse des Gerichts entweder durch eins seiner Mitglieder oder erforderlichen Falls durch eine zu dem Ende zu ersuchende sonstige Behörde [12]) bewirkt werden oder in der mündlichen Verhandlung stattfinden. Die Beweisverhandlungen sind unter Zuziehung eines vereidigten oder von der betreffenden Behörde durch Handschlag zu verpflichtenden Protokollführers aufzunehmen, auch sind die Parteien zu der Beweisaufnahme zu laden.

Unter den einzelnen Beweismitteln kommt als wichtigstes in Betracht der Zeugen- und Sachverständigenbeweis. Das Gericht kann die Zeugen und Sachverständigen laden und eidlich vernehmen, beziehungsweise durch eins seiner Mitglieder oder eine ersuchte Behörde die Vernehmung besorgen lassen. Hinsichtlich der Verpflichtung, sich als Zeuge oder Sachverständiger vernehmen zu lassen, sowie hinsichtlich der im Falle des Ungehorsams zu verhängenden Strafen kommen die Bestimmungen der bürgerlichen Prozeßgesetze [13]) mit der Maßgabe zur Anwendung, daß im Falle des Ungehorsams die zu erkennende Geldbuße den Betrag von 150 Mark nicht übersteigen darf. Gegen die eine Strafe oder die Nichtverpflichtung des Zeugen oder Sach-

[11]) Uebereinstimmend Verf. des O.V.G. vom 29. Dezember 1876, Bd. 1, S. 445.

[12]) Beispielsweise den Kreisausschuß oder den Landrat, wenn die Sache vor dem Bezirksausschusse anhängig ist. Vgl. Verf. des O.V.G. vom 30. März 1878, Bd. 3, S. 385.

[13]) Vgl. C.P.O. §§ 345 ff., 372.

verständigen aussprechende Entscheidung steht den Beteiligten innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an das im Instanzenzuge zunächst vorgesetzte Gericht, gegen die in zweiter Instanz ergangene Entscheidung des Bezirksausschusses die weitere Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu.

Von sonstigen Beweismitteln im Verwaltungsprozesse nennt das Gesetz ausdrücklich nur noch die Vornahme von Untersuchungen an Ort und Stelle, also die Einnahme des richterlichen Augenscheins.

In einem anderen Zusammenhange, nämlich bei den Bestimmungen über den Schriftenwechsel, nennt das Gesetz auch noch die Urkunden als Beweismittel, so daß über die Zulässigkeit des Urkundenbeweises nicht der geringste Zweifel obwaltet. Nur können allerdings die Vorschriften der Civilprozeßordnung über die verschiedene Beweiskraft öffentlicher und privater Urkunden für den Verwaltungsprozeß in Ermangelung positiver Bestimmungen hierüber nicht als maßgebend gelten. Da die Beeidigung der Echtheit oder der Unechtheit einer Urkunde seitens einer Partei lediglich den Charakter des gewöhnlichen Parteieides hat, dieser aber, wie sogleich darzuthun sein wird, im Verwaltungsprozesse überhaupt nicht zulässig ist, so kann der Beweis der Echtheit oder Unechtheit einer Urkunde nicht durch den Eid bewiesen werden. In Ermangelung jeglicher beengenden Vorschriften über den Urkundenbeweis, wie solche im Civilprozesse bestehen, hat somit das Verwaltungsgericht über die Echtheit und die Beweiskraft der Urkunden nach seinem freien Ermessen zu entscheiden (§§ 76—78 L.V.G.).

Dagegen kann der Parteieid als ein zulässiges Beweismittel im Verwaltungsstreitverfahren nicht betrachtet werden [14]). Allerdings ist in dieser Beziehung nicht schon die Thatsache entscheidend, daß das Gesetz den Eid nicht als Beweismittel erwähnt, denn es enthält überhaupt keine erschöpfende Beweistheorie. Der Parteieid dient aber dazu, die unumstößliche Wahrheit einer Parteibehauptung darzuthun. Im Verwaltungsprozesse würde nun eine als Partei beteiligte Behörde nicht in die Lage versetzt werden können, ihre Behauptungen noch zu beschwören, da der Verwaltungsprozeß den Charakter der Rechtskontrolle einer Behörde über die andere hat, der Bericht einer unterge-

[14]) So ohne nähere Begründung Entsch. des O.V.G. vom 20. Mai 1882 Bd. 11, S. 82, anderer Ansicht v. Stengel a. a. O. S. 533.

ordneten Behörde an die Aufsichtsbehörde aber einen amtlichen Charakter besitzt und deshalb nicht noch beeidigt werden kann. Wollte man aber den Parteieid für Privatpersonen zulassen, für Behörden ausschließen, so würde die prozessualische Gleichberechtigung der Parteien auf das schwerste gefährdet. In jedem Verwaltungsprozesse, auch wenn er lediglich unter Privatpersonen schwebt, besteht aber die Möglichkeit der Teilnahme einer öffentlichen Behörde auf Grund einer Beiladung. Deshalb muß der Parteieid überhaupt als ein im Verwaltungsprozesse unzulässiges Beweismittel betrachtet werden.

Dagegen ist, da das Gericht auf Grund seiner freien Ueberzeugung zu urteilen hat, nicht ausgeschlossen, daß das Gericht zu einer Ueberzeugung auf Grund der Gerichtskundigkeit einer Thatsache oder des Zugeständnisses einer Partei gelangt. Freilich ist dem Geständnisse eine unbedingte Beweiskraft nicht beizumessen. Die Ausschließung der Verhandlungsmaxime für den Verwaltungsprozeß hat zur Folge, daß das Gericht bei seiner Entscheidung an die übereinstimmenden Parteierklärungen nicht gebunden ist, sondern trotz derselben selbstständig Beweise erheben kann.

Ebenso hat das Gericht nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Ueberzeugung seine Entscheidung in der Hauptsache zu treffen. Beim Ausbleiben der betreffenden Partei oder in Ermangelung einer Erklärung derselben können die von der Gegenpartei vorgebrachten Thatsachen für zugestanden erachtet werden. Die Entscheidungen dürfen nur die zum Streitverfahren vorgeladenen Parteien und die in demselben erhobenen Ansprüche betreffen. Die Entscheidung selbst kann, auch wenn mündliche Verhandlung beantragt war und stattgefunden hat, ohne vorgängige Anberaumung einer erneuten mündlichen Verhandlung erfolgen, wenn beide Teile auf eine solche ausdrücklich verzichtet haben. Die Verkündigung der Entscheidung erfolgt der Regel nach in öffentlicher Sitzung des Gerichts. Eine mit Gründen versehene Ausfertigung ist den Parteien und sofern ein besonderer Kommissar zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses bestellt war, auch diesem zuzustellen. Die bloße Zustellung genügt, wenn die Verkündigung in öffentlicher Sitzung nicht erfolgt ist (§§ 79—81 L.V.G.). Das Urteil der ersten Instanz wird rechtskräftig, wenn die Berufungsfrist abgelaufen ist, ohne daß die Einlegung der Berufung erfolgt wäre, oder wenn die Parteien auf die Einlegung eines Rechtsmittels ver-

zichtet haben. Ein Widerruf dieses Verzichtes muß, da er ein rechtskräftiges Urteil wieder in Frage stellen würde, als unzulässig betrachtet werden[15]).

Die richterliche Entscheidung, sei es durch Bescheid, sei es durch Urteil, ist die einzige Art, in der das Verwaltungsstreitverfahren beendet werden kann. Die Beilegung des Rechtsstreits durch Zurücknahme der Klage, Verzicht oder Vergleich widerspricht durchaus dem Wesen des Verwaltungsprozesses. Die Klage hat nur die Bedeutung, die verwaltungsrichterliche Thätigkeit im konkreten Falle überhaupt in Bewegung zu setzen, ist dies aber einmal geschehen, so ist der Verwaltungsrichter an die Parteianträge nicht mehr gebunden. Eine Zurücknahme der Klage könnte daher nur dann als statthaft betrachtet werden, wenn auf dieselbe noch keine Verfügung ergangen ist. Denn nur in diesem Falle würde die Klagerücknahme lediglich den Rechtsakt ungeschehen machen, den vorzunehmen oder nicht, der freien Initiative der Parteien überlassen ist. Ein Verzicht oder ein Vergleich, der ja nichts anderes ist als ein teilweiser Verzicht, ist nur denkbar hinsichtlich subjektiver Rechte. Soweit man in dem Verwaltungsprozesse lediglich einen Rechtsstreit über solche sieht, kann daher an der Möglichkeit seiner Beendigung durch Verzicht oder Vergleich nicht gezweifelt werden[16]). Es wurde aber bereits früher nachgewiesen, daß der Verwaltungsprozeß lediglich der Feststellung des objektiven Rechts dient, daß es ein für das Wesen des Verwaltungsstreitverfahrens gleichgiltiger Zufall ist, wenn in dem einen oder dem anderen Falle aus der festzustellenden Rechtsnorm sich eine subjektive Berechtigung ergeben sollte[17]). Auch soweit dies zutrifft, hat der Verwaltungsprozeß nur die Feststellung des objektiven Rechts zum Gegenstande. Ueber dieses ist aber ein Paktieren der Parteien untereinander un-

---

[15]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 21. Dezember 1881, Bd. 8, S. 384.

[16]) Die Zulässigkeit nehmen daher von ihrem Standpunkte aus konsequent an v. Stengel a. a. O. S. 509, Parey a. a. O. S. 233 ff. Desgleichen wird die Zulässigkeit der Klagerücknahme nach stattgehabter Verhandlung, des Verzichts und Vergleichs vorausgesetzt in dem Kostentarife vom 27. Februar 1884, indem derselbe für diese Fälle ermäßigte Kostensätze kennt. Anzuerkennen wäre die Zulässigkeit der Klagerücknahme höchstens in dem Sinne, daß das Gericht es bei derselben, falls es die Klage für unbegründet erachtet, bewenden läßt. Ein Urteil wird aber dadurch in keiner Weise ausgeschlossen.

[17]) Vgl. § 138.

denkbar. Damit fällt jede Möglichkeit der Beendigung des Verwaltungsprozesses durch Vergleich oder Verzicht fort.

In dem Urteile ist auch über den Kostenpunkt unter Festsetzung des Wertes des Streitobjekts zu erkennen. Das Verwaltungsstreitverfahren ist stempelfrei abgesehen von den zu den Akten eingereichten Vollmachten, da die Ausstellung derselben nicht zum Verfahren gehört[18]). Dagegen sind dem unterliegenden Teile die Kosten und baren Auslagen des Verfahrens zur Last zu legen. Die Kosten und Gebühren sind entweder gerichtliche oder außergerichtliche.

Was erstere anbetrifft, so kommt ein Pauschquantum zur Hebung, welches im Höchstbetrage bei dem Kreisausschusse und bei dem Bezirksausschusse 60 Mk., bei dem Oberverwaltungsgerichte 150 Mk. nicht übersteigen darf, und für welches auf Grund gesetzlicher Ermächtigung von den Ministern der Finanzen und des Innern ein besonderer Tarif aufgestellt ist[19]). Ausnahmsweise wird das Pauschquantum nicht erhoben,

1. wenn der unterliegende Teil eine öffentliche Behörde ist, soweit die angefochtene Verfügung oder Entscheidung derselben nicht lediglich die Wahrnehmung der Haushaltsinteressen eines von der Behörde vertretenen Kommunalverbandes zum Gegenstande hatte, wogegen die baren Auslagen des Verfahrens und des obsiegenden Teiles demjenigen zur Last fallen, der nach gesetzlicher Bestimmung die Amtsunkosten der Behörde zu tragen hat;

2. wenn die Entscheidung ohne vorgängige mündliche Verhandlung erfolgt ist;

3. bei dem Kreisausschusse in den Fällen der §§ 60—62 des Gesetzes vom 8. März 1871 betreffend die Ausführung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz (G.S. 1871, S. 130);

4. bei dem Bezirksausschusse und dem Oberverwaltungsgerichte, soweit die Berufung oder Revision von dem Vorsitzenden des Kreis- oder Bezirksausschusses eingelegt war;

---

[18]) Vgl. M.R. vom 7. November 1876 — M.Bl. der inn. Verw. 1877, S. 276 —. In Streitsachen der Armenverbände genießen aber auch die Vollmachten auf Grund der allgemeinen Befreiung der Verbände Stempelfreiheit. Vgl. M.R. vom 15. April 1877.

[19]) Vgl. Cirkular und Tarif für die Berechnung des Kostenpauschquantums im Verwaltungsstreitverfahren vom 27. Februar 1884 — M.Bl. der inn. Verw. 1884, S 30 —.

5. von denjenigen Personen mit Ausnahme der Gemeinden in den die Verwaltung der Armenpflege betreffenden Angelegenheiten, denen nach Reichs- oder Landesgesetzen Gebührenfreiheit in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zusteht[20]).

Für die Gebühren der Zeugen und Sachverständigen gelten die in Civilprozessen zur Anwendung kommenden Vorschriften[21]).

Die außergerichtlichen Kosten umfassen die Ausgaben der Parteien. Die Gebühren eines Rechtsanwalts des obsiegenden Teils hat der unterliegende Teil nur insoweit zu erstatten, als dieselben für Wahrnehmung der mündlichen Verhandlung vor dem Bezirksausschusse und dem Oberverwaltungsgerichte entstanden sind. An baren Auslagen für die persönliche Wahrnehmung der mündlichen Verhandlung vor diesen Gerichten kann die obsiegende Partei, sofern nicht ihr persönliches Erscheinen vor dem Gerichte angeordnet war, höchstens die gesetzlichen Gebühren eines Rechtsanwalts in Anspruch nehmen. Die Gebühren der Rechtsanwälte bestimmen sich nach den für die ordentlichen Gerichte geltenden Vorschriften[22]).

Dem unterliegenden Teile kann im Falle des bescheinigten Unvermögens nach Maßgabe der Bestimmungen des § 30 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze oder, wenn sonst ein besonderer Anlaß vorliegt, gänzliche oder teilweise Kostenfreiheit oder Stundung bewilligt werden. Gegen den in erster Instanz ergangenen, das Gesuch ablehnenden Beschluß des Kreis-, bezw. Bezirks-

---

[20]) Dieselbe genießen nach dem Gerichtskostengesetze vom 18. Juni 1878 § 98 — R.G.Bl. 1878, S. 141 — das Reich im Verfahren vor den Landesgerichten, die Bundesstaaten im Verfahren vor dem Reichsgerichte, nach dem in diesem Punkte reichsrechtlich unberührt gebliebenen preußischen Gerichtskostengesetze vom 10. Mai 1851 — G.S. 1851, S. 622 — der Fiskus und alle Staatskassen; die öffentlichen Kranken-, Arbeits- und Besserungsanstalten, Waisenhäuser und milden Stiftungen, soweit sie nicht bloß für einzelne Familien oder Personen bestimmt sind; Gemeinden in Armensachen; Volksschulen; gelehrte Anstalten, Kirchen ꝛc., deren Einnahmen nach einem Atteste der vorgesetzten Behörde die etatsmäßigen Ausgaben nicht übersteigen; Privatunternehmungen, welchen der Finanzminister im Einvernehmen mit dem Ressortminister die Befreiung bewilligt.

[21]) Vgl. Gebührenordnung für Zeugen und Sachverständige vom 30. Juni 1878 — R.G.Bl. 1878, S. 173 —.

[22]) Vgl. Gebührenordnung für Rechtsanwälte vom 7. Juli 1879 — R.G.Bl. 1879, S. 176 —.

ausschusses findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß, bezw. an das Oberverwaltungsgericht statt.

Die Kosten und baren Auslagen bleiben dem obsiegenden Teile zur Last, soweit sie durch sein eigenes Verschulden entstanden sind.

Eine Anfechtung der Entscheidung über den Kostenpunkt ist nur gleichzeitig mit der Anfechtung der in der Hauptsache ergangenen Entscheidung durch Berufung oder Revision zulässig.

Das Urteil des Gerichts bestimmt aber nur die Frage, welche Partei die Kosten, oder welchen Anteil an den Kosten, gerichtlichen und außergerichtlichen, jede Partei zu tragen hat, und nach welchem Werte des Streitobjekts die Kosten zu berechnen sind. Ueber den Betrag der Kosten und baren Auslagen ergeht für jede Instanz auf Grund des Urteils ein besonderer Kostenfestsetzungsbeschluß seitens des Gerichts, bei dem die Sache selbst anhängig war. Nur die von der obsiegenden Partei zur Erstattung seitens des unterliegenden Teils liquidierten Auslagen werden für alle Instanzen von demjenigen Gerichte festgesetzt, bei dem die Sache in erster Instanz anhängig gewesen ist. Gegen den Festsetzungsbeschluß findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde statt und zwar, wenn er von dem Kreisausschusse erlassen war, an den Bezirksausschuß, wenn von dem Bezirksausschusse, an das Oberverwaltungsgericht (§§ 102—109 L.V.G.).

§ 141. Die Rechtsmittel.

Die Rechtsmittel im Verwaltungsstreitverfahren sind entweder gegeben gegen die Endurteile der Verwaltungsgerichte und die denselben gleichstehenden Bescheide, also gegen die Gerichtsbeschlüsse, welche in der Hauptsache entscheiden, oder gegen Beschlüsse und Verfügungen, welche nur die Leitung des Verfahrens betreffen. Erstere Rechtsmittel sind die Berufung, die Revision und die Wiederaufnahme des Verfahrens, letzteres die Beschwerde.

I. Die Berufung findet statt gegen die in erster Instanz ergangenen Endurteile der Kreisausschüsse und Bezirksausschüsse und die ohne mündliche Verhandlung ergangenen Bescheide dieser Gerichte, denen gegenüber keine Partei auf mündliche Verhandlung anträgt, sofern nicht nach besonderer gesetzlicher Vorschrift die Urteile endgiltig oder die Rechtsmittel in abweichender Form geordnet sind. Berufungsgericht ist, wenn der Kreisausschuß die erste Instanz war,

der Bezirksausschuß und, wenn letzterer in erster Instanz entschieden hat, das Oberverwaltungsgericht. Zur Einlegung der Berufung berechtigt sind die Parteien einschließlich der zu dem Prozesse beigeladenen Personen und aus Gründen des öffentlichen Interesses der Vorsitzende des betreffenden Ausschusses.

Legt letzterer die Berufung ein, so hat er dies sofort zu erklären. Die Verkündigung der Entscheidung bleibt in diesem Falle einstweilen, jedoch längstens drei Tage ausgesetzt. Sie erfolgt mit der Eröffnung, daß im öffentlichen Interesse die Berufung eingelegt sei, die Verkündigung ohne diese Eröffnung schließt die Einlegung der Berufung im öffentlichen Interesse aus. Die Gründe der Berufung sind den Parteien zur schriftlichen Erklärung innerhalb einer bestimmten, von ein bis vier Wochen zu bemessenden Frist mitzuteilen. Nach Ablauf der Frist werden die Verhandlungen dem Berufungsgerichte eingereicht, und die Parteien hiervon benachrichtigt. Die Vertretung der aus Gründen des öffentlichen Interesses eingelegten Berufung erfolgt vor dem Bezirksausschusse durch den von dem Regierungspräsidenten, vor dem Oberverwaltungsgerichte durch den von dem Ressortminister zu bestellenden Kommissar.

Für die Parteien, welche die Berufung einlegen, beträgt die Berufungsfrist, soweit nicht wie in Gewerbe-, Disziplinar- und Unterstützungswohnsitzsachen gesetzlich andere Fristen bestimmt sind, zwei Wochen. Innerhalb der gesetzlichen Berufungsfrist ist die Berufung bei Verlust des Rechtsmittels bei demjenigen Gerichte, gegen dessen Entscheidung dieselbe gerichtet ist, schriftlich anzumelden und zu rechtfertigen. Das Gericht prüft, ob die Anmeldung rechtzeitig erfolgt ist[1]), und fertigt, wenn dies der Fall, die Berufungsschrift mit ihren Anlagen der Gegenpartei zur schriftlichen Gegenerklärung innerhalb einer bestimmten, von ein bis vier Wochen zu bemessenden Frist zu. Zur Rechtfertigung der Berufung, sowie zur Gegenerklärung kann in nicht schleunigen Sachen eine angemessene, der Regel nach nicht über zwei Wochen zu erstreckende Nachfrist gewährt werden. Ist dagegen

---

[1]) Lediglich die Prüfung der Anmeldung, nicht auch der Rechtfertigung ist Sache des Gerichts erster Instanz. Dasselbe hat daher auch dann die Akten dem Berufungsgerichte einzureichen, wenn eine Berufungsrechtfertigung überhaupt nicht erfolgt ist. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 15. April 1876, Bd. 1, S. 428, und 31. Januar 1877, Bd. 2, S. 433.

die Frist versäumt, so wird die eingelegte Berufung von dem Gerichte erster Instanz durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückgewiesen. Namens des Kreisausschusses kann auch der Vorsitzende, namens des Bezirksausschusses der Vorsitzende im Einverständnisse mit den ernannten Mitgliedern den Bescheid erlassen. Gegen denselben ist, wie dem Berufungskläger darin zu eröffnen ist, innerhalb zwei Wochen vom Tage der Zustellung ab die Beschwerde an das Berufungsgericht zulässig, widrigenfalls es bei dem Bescheide verbleibt. Der Berufungsbeklagte kann sich der Berufung anschließen, auch wenn die Frist verstrichen ist (§§ 82—87 L.V.G.).

Nach Ablauf der Frist werden die Verhandlungen dem Berufungsgerichte eingereicht, und die Parteien hiervon unter abschriftlicher Mitteilung der eingegangenen Gegenerklärungen benachrichtigt (§§ 88 L.V.G.).

Die Berufung hat den vollen Suspensiv- und Devolutiveffekt. Sie hat den Suspensiveffekt, d. h. durch ihre Einlegung wird der Eintritt der Rechtskraft des angefochtenen Urteils und damit die Möglichkeit der Zwangsvollstreckung aus demselben verhindert. Während aber im Civilprozesse der Suspensiveffekt der Berufung dadurch abgeschwächt wird, daß in zahlreichen Fällen trotz der Einlegung der Berufung das angefochtene Urteil vorläufig vollstreckt werden kann, ist im Verwaltungsprozesse die Zwangsvollstreckung nur aus rechtskräftigen Urteilen zulässig. Da nun aber die Rechtskraft durch Einlegung eines Rechtsmittels gehemmt wird, so ist im Verwaltungsstreitverfahren der Suspensiveffekt der Berufung ein unbedingter. Die Berufung hat aber auch weiterhin den Devolutiveffekt. Das Berufungsgericht hat also über das Sach- und Streitverhältnis zu erkennen, ohne, sei es in thatsächlicher sei es in rechtlicher Beziehung, an die Auffassung des Vorderrichters gebunden zu sein. Die Entscheidung der Sache geht auf das Berufungsgericht über, welches nach vollkommen freiem Ermessen zu erkennen hat.

Ist die Berufung von einer Partei eingelegt, ohne daß diese selbst oder die Gegenpartei die mündliche Verhandlung beantragt hat, und will das Gericht lediglich die frühere Entscheidung bestätigen, so kann über die Berufung ohne vorherige mündliche Verhandlung durch Bescheid entschieden werden, gegen den nur der Antrag auf mündliche Verhandlung zulässig ist. Dagegen kann eine Abänderung der durch Berufung angefochtenen Entscheidung und weiterhin eine Bestätigung

des ersten Urteils, welches von dem Vorsitzenden der ersten Instanz im öffentlichen Interesse angefochten ist, nur nach vorgängiger Anberaumung der mündlichen Verhandlung stattfinden.

Die Ladung der Parteien zur mündlichen Verhandlung geschieht unter der Verwarnung, daß bei ihrem Ausbleiben nach Lage der Sache werde entschieden werden. In gleicher Weise erfolgt in den Fällen der Berufung aus Gründen des öffentlichen Interesses die Ladung des zur Vertretung desselben bestellten Kommissars. Außerdem kann das Gericht zur Aufklärung des Sachverhältnisses das persönliche Erscheinen einer Partei anordnen.

Ist die Berufung von dem Vorsitzenden des Kreisausschusses oder des Bezirksausschusses aus Gründen des öffentlichen Interesses eingelegt, so entscheidet das Berufungsgericht zunächst über die Vorfrage, ob das öffentliche Interesse für beteiligt zu erachten ist. Bei Verneinung der Vorfrage weist das Gericht, ohne im übrigen in die Sache selbst einzutreten, die Berufung als unstatthaft zurück. Abgesehen davon greifen wegen des Verfahrens dieselben Rechtsgrundsätze Platz wie für die erste Instanz, nur mit der Maßgabe, daß eine Abänderung der Klage in der Berufungsinstanz nicht zulässig ist. Die Zufertigung der Entscheidung erfolgt durch Vermittlung desjenigen Gerichts, gegen dessen Entscheidung die Berufung eingelegt worden war (§§ 89—92 L.V.G.).

Da das Berufungsgericht bei dem vollen Devolutiveffekte der Berufung der Sache gegenüber dieselbe freie Stellung einnimmt wie der erste Richter, so hat es demgemäß, die Zulässigkeit der Berufung vorausgesetzt, auch in der Sache selbst zu erkennen. Gleichwohl ist eine Zurückverweisung der Sache in die erste Instanz nicht als grundsätzlich unzulässig zu betrachten, besonders dann nicht, wenn wesentliche Mängel im Verfahren des Vorderrichters vorliegen, und die in der Sache erforderlichen thatsächlichen Feststellungen leichter von der den Verhältnissen der Parteien näher stehenden ersten Instanz getroffen werden können[2]).

II. Die Revision ist gegeben gegen die von den Bezirksausschüssen in zweiter Instanz erlassenen Endurteile, soweit nicht gemäß besonderer gesetzlicher Vorschrift diese Urteile endgiltig[3]), oder die gegen

[2]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 26. September 1876, Bd. 1, S. 404.

[3]) Dies ist der Fall nach §§ 74, 114 Z.G. und § 1 der Verordnung vom 31. Dezember 1883 — G.S. 1884, S. 7 —.

dieſelben ſtattfindenden Rechtsmittel in abweichender Weiſe geregelt ſind. Zuſtändig zur Entſcheidung über die Reviſion iſt das Oberverwaltungsgericht. Die Einlegung des Rechtsmittels ſteht den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Intereſſes auch dem Vorſitzenden des Bezirksausſchuſſes zu[4]).

Die Einlegung der Reviſion hat denſelben Suspenſiveffekt wie die der Berufung, d. h. ſie hindert den Eintritt der Rechtskraft des mit dem Rechtsmittel angefochtenen Urteils und damit die Zwangsvollſtreckung aus demſelben.

Dagegen iſt der Devolutiveffekt der Reviſion ein beſchränkter. Während bei der Berufung die Unterſuchung des ganzen Sach- und Streitverhältniſſes auf den Berufungsrichter übergeht, dieſer das angefochtene Urteil in thatſächlicher und rechtlicher Beziehung nachzuprüfen hat, ſteht für den Reviſionsrichter der von der Vorinſtanz ermittelte Thatbeſtand unerſchütterlich feſt, ſeine Nachprüfung beſchränkt ſich auf die rechtliche Seite des angefochtenen Urteils. Die Reviſion kann demnach nur darauf geſtützt werden, daß

1. die angefochtene Entſcheidung auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des beſtehenden Rechts, insbeſondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuſtändigkeit erlaſſenen Verordnungen beruhe; oder

2. das Verfahren an weſentlichen Mängeln leide.

Was den erſten Fall anbetrifft, ſo wird erfordert eine Verletzung des materiellen Rechts. Auf das räumliche Geltungsgebiet der verletzten Rechtsnorm kommt es dabei nicht an, ebenſo wenig darauf, auf welche Weiſe die Rechtsnorm entſtanden iſt, ob durch Gewohnheit, Geſetz, Regierungs- oder Verwaltungsverordnung. Vorausſetzung iſt natürlich ſtets, daß das Geſetz oder die Verordnung eine Rechtsnorm zum Inhalte hat, da eine Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des beſtehenden Rechts erfordert wird. Nur inſofern zeigt ſich ein Unterſchied bei der Anwendung von Geſetzen und Regierungsverordnungen einerſeits und Verwaltungsverordnungen andererſeits, als nicht bei erſteren, wohl aber bei letzteren der Richter das Recht und die

---

[4]) Dagegen kann der Vorſitzende des Kreisausſchuſſes, über deſſen Urteil der Bezirksausſchuß in zweiter Inſtanz erkannt hat, nicht gegen das Berufungsurteil des Bezirksausſchuſſes im öffentlichen Intereſſe die Reviſion einlegen. Vgl. Entſch. des O.V.G. vom 20. September 1879, Bd. 6, S. 381.

Pflicht hat, die Rechtsgiltigkeit der Verordnung zu prüfen. Dieser Unterschied steht schon an und für sich verfassungsmäßig fest, das Gesetz hebt ihn aber hier noch ausdrücklich hervor, da die Revision nur auf Verletzung der von den Behörden „innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen" Verordnungen gestützt werden kann.

Hinsichtlich der Verletzung der prozessualischen Vorschriften trifft das Gesetz im Gegensatze zu § 513 C.P.O. keine Bestimmung darüber, was als wesentlicher Mangel des Verfahrens zu betrachten ist. Da nur wesentliche Mängel des Verfahrens der Vorinstanz die Revision begründen sollen, so ergiebt sich hieraus zweifellos, daß sich die Revision nicht auf die Verletzung rein instruktioneller Vorschriften stützen kann. Es müssen vielmehr Vorschriften verletzt sein, die der Gesetzgeber unter allen Umständen beachtet wissen will. Welche prozessualischen Bestimmungen in diese Kategorie fallen, ist aber Gegenstand der freien richterlichen Entscheidung [5]).

Für das Verfahren in der Revisionsinstanz gelten dieselben Bestimmungen wie für dasjenige in der Berufungsinstanz, insbesondere hat die Anmeldung und Rechtfertigung der Revision bei dem Gerichte erster Instanz zu erfolgen. In der Revisionsfrist ist anzugeben, worin die behauptete Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts oder worin die behaupteten Mängel des Verfahrens gefunden werden. Das Oberverwaltungsgericht ist bei seiner Entscheidung an diejenigen Gründe nicht gebunden, welche zur Rechtfertigung der gestellten Anträge geltend gemacht sind. Also wenigstens in rechtlicher Hinsicht, bei der Nachprüfung des angefochtenen Urteils vom Rechtsstandpunkte steht das Oberverwaltungsgericht der Sache ebenso frei gegenüber wie die Vorinstanzen. Erachtet das Oberverwaltungsgericht die Revision für begründet, so hebt es das angefochtene Urteil auf und entscheidet in der Sache selbst, wenn diese spruchreif erscheint.

---

[5]) Uebereinstimmend v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Stubt und Braunbehrens (10. A.), Bd. 1, S. 94 N. 165. Darüber, welche prozessualischen Vorschriften das O.V.G. als Revisionsgericht für wesentlich ansieht, vgl. Entsch. Bd. 1, S. 311, 324, 407, 409, 412, Bd. 2, S. 209, 379, 450, Bd. 3, S. 109, Bd. 4, S. 131, 178, 253, 367, Bd. 5, S. 65, Bd. 6, S. 394, Bd. 8, S. 187, Bd. 9, S. 433, Bd. 12, S. 433. Unhaltbar ist es, wenn v. Stengel a. a. O., S. 544 auch die Verletzung der Verhandlungsmaxime als wesentlichen Mangel ansieht.

Die Zufertigung der Entſcheidung erfolgt dann durch Vermittlung des Gerichts erſter Inſtanz.

Iſt dagegen die Sache nicht ſpruchreif, ſo weiſt das Oberverwaltungsgericht dieſelbe zur anderweiten Entſcheidung an die dazu nach der Sachlage geeignete Inſtanz zurück und verordnet die Wiederholung oder Ergänzung des Verfahrens, ſoweit es nach ſeinem Ermeſſen mit einem weſentlichen Mangel behaftet iſt (§§ 93—99 L.V.G.).

III. Die Wiederaufnahme des Verfahrens umfaßt diejenigen Fälle, in denen beim Civilprozeſſe die Nichtigkeitsklage oder die Reſtitutionsklage ſtattfindet. Bezüglich der Vorausſetzungen derſelben und der Friſten wird unmittelbar auf die bürgerlichen Prozeßgeſetze [6]) verwieſen. Es findet alſo die Wiederaufnahme ſtatt wegen weſentlicher Mängel des Verfahrens, wie nicht gehöriger Beſetzung des Gerichts, Mitwirkung eines geſetzlich ausgeſchloſſenen Richters und einer dem Geſetze nicht entſprechenden Vertretung der Partei, ſowie ferner, wenn ſtrafbare Handlungen, wie Meineid, Urkundenfälſchung oder Beſtechung des Richters das Urteil beeinflußt haben, oder neue Urkunden aufgefunden werden, welche ein günſtigeres Urteil herbeiführen könnten. Die die Wiederaufnahme begründenden Thatſachen dürfen aber der Partei nicht ſchon zu einer Zeit bekannt geweſen ſein, in der ſie noch ein ordentliches Rechtsmittel, d. h. die Berufung oder die Reviſion, einlegen konnten.

Der Wiederaufnahme des Verfahrens fehlt jeder Suspenſiveffekt. Die Thatſache, daß die Friſt für den Antrag auf Wiederaufnahme noch nicht abgelaufen, dieſe ſelbſt alſo noch möglich iſt, hindert in keiner Weiſe die Rechtskraft des Urteils und die Vollſtreckung desſelben. Ebenſo wenig wird dieſelbe durch den Antrag auf Wiederaufnahme und die Verhandlung darüber aufgehalten. Man bezeichnet daher das Rechtsmittel ſelbſt als ein außerordentliches im Gegenſatze zu Berufung und Reviſion, denen der Suspenſiveffekt beiwohnt.

Iſt aber der Antrag auf Wiederaufnahme erſt zugelaſſen, ſo ſteht das Gericht, vor dem nunmehr die Sache verhandelt wird, derſelben ebenſo frei gegenüber wie das überhaupt zuerſt mit der Sache befaßte Gericht mit einer Modifikation, auf welche ſogleich zurückzukommen iſt. Die Wiederaufnahme hat alſo im allgemeinen den vollen Devolutiveffekt.

---

[6]) C.P.O. §§ 541—552.

Die Wiederaufnahme wird beantragt durch eine Klage, welche innerhalb eines Monats, nachdem die Partei Kenntnis erhalten, jedoch nicht vor eingetretener Rechtskraft des Urteils und spätestens innerhalb fünf Jahren nach Rechtskraft desselben zu erheben ist[7]).

Zuständig für die Entscheidung über die Wiederaufnahme des Verfahrens ist ausschließlich das Oberverwaltungsgericht. Erachtet dasselbe die Klage für begründet, so hebt es die angefochtene Entscheidung auf, verweist die Sache zur anderweiten Entscheidung an die dazu nach der Sachlage geeignete Instanz und verordnet die Wiederholung oder Ergänzung des Verfahrens, soweit dasselbe von dem Anfechtungsgrunde betroffen wird. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfolgt nicht durch Urteil, sondern durch Beschluß, es ist also nicht notwendig, daß beide Parteien vorher gehört werden. Das Gericht, an welches die Sache verwiesen wird, hat bei seinem weiteren Verfahren und seiner Entscheidung die in dem Aufhebungsbeschlusse des Oberverwaltungsgerichts aufgestellten Grundsätze, sowie die dem Aufhebungsbeschlusse zu Grunde gelegten thatsächlichen Feststellungen als maßgebend zu betrachten (§§ 100, 101 L.V.G.).

IV. Die Beschwerde findet statt gegen Anordnungen der Kreis- und Bezirksausschüsse, welche nicht wie die Beweisbeschlüsse, Bescheide und Urteile die Sache selbst, sondern nur die Leitung des Verfahrens zum Gegenstande haben. Durch eine solche Anordnung können nun aber außer den Parteien selbst auch andere bei der Verhandlung beteiligte Personen, so namentlich Zeugen und Sachverständige, betroffen werden. Ihnen wird daher das Beschwerderecht ausdrücklich eingeräumt. In gleicher Weise ist es den Prozeßbevollmächtigten zuzubilligen.

Ueber die Beschwerde entscheidet das im Instanzenzuge zunächst höhere Gericht endgiltig. Die Beschwerden sind innerhalb der vorgeschriebenen Fristen[8]) bei dem Gerichte, gegen dessen Entscheidung

---

[7]) Der Antrag auf Wiederaufnahme steht wie die ordentlichen Rechtsmittel nicht nur den Parteien, sondern auch dem Vorsitzenden des Gerichts zu, der das öffentliche Interesse bis zum Erlasse des angefochtenen Endurteils zu vertreten hatte. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 9. Mai 1885, Bd. 12, S. 439.

[8]) Vorgeschrieben ist eine vierzehntägige Frist im L.V.G. § 62 (gegen einen das Ablehnungsgesuch abweisenden Beschluß), § 78 (gegen Beschlüsse betr. die Zeugen und Sachverständigen), § 108 (Kostenfestsetzung), § 60 (Beschwerde in der Exekutionsinstanz). Soweit nach diesen Bestimmungen eine Frist nicht besteht,

sie gerichtet sind, einzulegen. Ist die Frist versäumt, so verfährt dieses Gericht ebenso wie bei Verabsäumung der Berufungsfrist. Wird die Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist bei dem Beschwerdegerichte angebracht, so gilt zwar die Frist als gewahrt. Das Beschwerdegericht hat aber die Beschwerde zunächst an das Gericht, gegen dessen Beschluß sie gerichtet ist, zur weiteren Veranlassung abzugeben. Im Bezirksausschusse kann, wenn sich die Beschwerde sofort als begründet oder unbegründet herausstellt, über dieselbe vom Vorsitzenden im Einverständnisse mit den ernannten Mitgliedern beschlossen werden. Der Beschwerdeführer ist aber, wie ihm in dem Beschlusse eröffnet werden muß, berechtigt, innerhalb zwei Wochen die Entscheidung durch das Gericht zu beantragen (§§ 110, 111 L.V.G.).

§ 142. Die Zwangsvollstreckung.

Die Urteile und Bescheide der Verwaltungsgerichte bedürfen vielfach in der Hauptsache einer besonderen Zwangsvollstreckung nicht. Die Grundlage des Verwaltungsstreitverfahrens bildet eine obrigkeitliche Anordnung, deren Rechtsgiltigkeit angefochten wird. Das Verwaltungsgericht hat also in seinem Urteile einzig und allein die Rechtmäßigkeit dieser angefochtenen obrigkeitlichen Anordnung zu prüfen und darüber eine Entscheidung zu treffen. Denkbar sind nun drei verschiedene Fälle.

Das Verwaltungsgericht erkennt die angefochtene Anordnung als berechtigt an. Dann hat das Verwaltungsstreitverfahren für die Partei, welche dasselbe beschritten hat, keinen Erfolg gehabt, die Sachlage ist rechtlich genau dieselbe, als wenn ein Verwaltungsprozeß überhaupt nicht stattgefunden hätte. Die angefochtene Anordnung kann also nunmehr zum Vollzuge gebracht werden. Das Urteil des Verwaltungsgerichts in der Hauptsache wird nicht vollstreckt und bedarf auch keiner Vollstreckung, da es selbst keine Anordnung trifft, sondern nur die Rechtsgiltigkeit einer anderen Anordnung anerkennt.

Weiterhin kann der umgekehrte Fall eintreten, daß das Verwaltungsgericht die angefochtene Entscheidung für rechtsungiltig erachtet. Dann hebt es diese Anordnung in seiner Eigenschaft als Aufsichts-

---

ist anzunehmen, daß die Beschwerde gegen prozeßleitende Verfügungen zwar an sich zulässig, aber an irgend welche Befristung nicht gebunden ist.

behörde, der die Nachprüfung der seitens untergeordneter Organe ergangenen Anordnungen vom Standpunkte der Gesetzmäßigkeit obliegt, auf. Mit der Aufhebung der angefochtenen Anordnung ist ebenfalls in den meisten Fällen die Sache erledigt. Die angefochtene Anordnung ist aus der Welt geschafft, sobald das Urteil des Verwaltungsgerichts die Rechtskraft beschritten hat. Eine weitere besondere Vollstreckung des Urteils ist, wenn die angefochtene Anordnung noch nicht in Vollzug gesetzt war, nicht nur überflüssig, sondern geradezu unmöglich. Nur dann, wenn ausnahmsweise der Erhebung der Klage der Suspensiveffekt versagt wird, muß das Gericht die bereits auf Grund der Anordnung vorgenommenen Maßnahmen rückgängig machen. Es muß beispielsweise die Kommunalbehörde zur Rückzahlung der zu Unrecht erhobenen Kommunalsteuern, die Polizeibehörde zur Wiederherstellung des vor Erlaß der Anordnung bestehenden Zustandes anhalten. In dieser Hinsicht bedürfen allerdings auch verwaltungsrichterliche Entscheidungen, welche die angefochtenen obrigkeitlichen Anordnungen einfach aufheben, nötigenfalls der Vollstreckung.

Endlich drittens kann das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung ganz oder teilweise durch eine andere ersetzen. Hier bedarf das verwaltungsrichterliche Urteil in der Hauptsache, um seine Durchführbarkeit zu sichern, unbedingt der Möglichkeit der Zwangsvollstreckung.

In allen drei Fällen aber, auch wenn das Urteil in der Hauptsache seiner Natur nach einer Vollstreckung nicht bedarf, erscheint dieselbe notwendig wegen der Kosten des Verfahrens.

Soweit hiernach eine Vollstreckung im Verwaltungsprozesse geboten ist, erfolgt dieselbe im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens, wie dasselbe nicht nur zu Vollstreckung verwaltungsrichterlicher Urteile, sondern zur Erzwingung obrigkeitlicher Anordnungen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung überhaupt besteht. Die Vollstreckung wird namens der Behörde, welche in der ersten Instanz eine Entscheidung getroffen hatte, von deren Vorsitzenden verfügt. Ueber die gegen Verfügungen des Vorsitzenden in Vollstreckungssachen eingehenden Beschwerden entscheidet die Behörde selbst, und gegen deren Entscheidung findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an die im Instanzenzuge zunächst höhere Behörde statt, deren Entscheidung endgiltig ist (§ 60 L.V.G.).

Das Vollstreckungsverfahren selbst ist ein verschiedenes, je nach-

dem es sich um die Erzwingung einer Handlung oder Unterlassung einerseits oder um die Vollstreckung wegen einer Geldforderung andererseits handelt.

Was erstere Art der Vollstreckung anbetrifft, so hat die Behörde, sofern es thunlich ist, die zu erzwingende Handlung durch einen dritten ausführen zu lassen und den vorläufig zu bestimmenden Kostenbetrag im Zwangswege von dem Verpflichteten einzuziehen. Kann dagegen die zu erzwingende Handlung nicht durch einen dritten geleistet werden, oder steht es fest, daß der Verpflichtete nicht imstande ist, die aus der Ausführung durch einen dritten entstehenden Kosten zu tragen, oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so sind die Behörden berechtigt, Exekutivstrafen anzudrohen und festzusetzen und zwar die Landräte und Vorsitzenden der Stadtausschüsse bis zu 150 Mark, eventuell zwei Wochen Haft, der Regierungspräsident bis zu 300 Mark, eventuell vier Wochen Haft. Das Oberverwaltungsgericht, sofern es in erster und letzter Instanz erkannt hat, muß nötigenfalls, da seinem Vorsitzenden diese Zwangsbefugnisse nicht eingeräumt sind, einen Regierungspräsidenten oder Landrat mit der Leitung des Vollstreckungsverfahrens beauftragen. Beiden Zwangsmitteln, sowohl der Ausführung durch einen dritten wie der Festsetzung einer Strafe muß immer eine schriftliche Androhung vorhergehen. In derselben ist, sofern eine Handlung erzwungen werden soll, die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher die Ausführung gefordert wird. Unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn die Anordnung ohne solchen unausführbar ist. Gegen die Androhung des Zwangsmittels finden dieselben Rechtsmittel statt wie gegen die Anordnungen, um deren Durchführung es sich handelt. Die Rechtsmittel erstrecken sich zugleich auf diese Anordnungen, wenn sie nicht bereits Gegenstand eines besonderen Beschwerde- oder Verwaltungsstreitverfahrens geworden sind. Dagegen findet gegen die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels in allen Fällen nur die Beschwerde im Aufsichtswege an die vorgesetzte Dienstbehörde innerhalb zwei Wochen statt. An Stelle der Geldstrafen tretende Haftstrafen dürfen erst vollstreckt werden, wenn die Entscheidung rechtskräftig oder endgiltig ist (§§ 132, 133 L.V.G.).

Hinsichtlich der Vollstreckung wegen Geldforderungen hatte der § 14 des preußischen Ausführungsgesetzes zur Civilprozeßordnung vom 24. März 1879 [1]) die Vorschriften der Civilprozeßordnung über die

[1]) G.S. 1879, S. 281.

Wirkungen der Pfändung für anwendbar erklärt auf die auf Grund einer Entscheidung oder Anordnung der zuständigen Verwaltungsbehörde oder eines Verwaltungsgerichts bewirkte Pfändung, die anderweite Regelung des Verfahrens der Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen aber einer königlichen Verordnung überlassen, die sich den Vorschriften der Civilprozeßordnung anschließen sollte. Auf Grund dieser gesetzlichen Ermächtigung erging die Verordnung vom 7. September 1879 betreffend das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen [2]). Das Verfahren bei der Beitreibung soll sich nunmehr ausschließlich nach den Grundsätzen der Verordnung bestimmen. Diese schließen sich, was die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen, mögen es körperliche Sachen, Forderungen oder sonstige Vermögensrechte sein, anbetrifft, durchweg den entsprechenden Vorschriften der Civilprozeßordnung an. Nur treten an die Stelle der Gerichtsvollzieher besondere Vollziehungsbeamte. Die Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen erfolgt dagegen als gerichtliche Zwangsvollstreckung und ist unbeschadet des Antrags auf hypothekarische Eintragung nur zulässig, sobald feststeht, daß durch Pfändung die Beitreibung der Geldbeträge nicht erfolgen kann. Die Vollstreckbarkeit der Forderung und die Zulässigkeit der Zwangsvollstreckung unterliegen in diesem Falle der Beurteilung des Gerichtes nicht. Der Antrag auf Einleitung des Subhastationsverfahrens sowie der Antrag auf Eintragung der Forderung in ein Grund- oder Hypothekenbuch ist durch die Vollstreckungsbehörde, d. h. dasjenige Organ zu stellen, dem die Beitreibung der der Einziehung im Verwaltungszwangsverfahren unterliegenden Geldbeträge zusteht.

Wegen der Zwangsvollstreckung gegen den Fiskus oder öffentliche Korporationen, namentlich Kommunalverbände gelten dieselben Grundsätze, die bei der Zwangsvollstreckung in Civilsachen, soweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden, zur Anwendung zu kommen haben.

§ 143. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte [1]).

Nach § 3 der Einführungsgesetze zur Civilprozeßordnung und zur Strafprozeßordnung sollen beide Prozeßgesetze Anwendung finden auf

[2]) G.S. 1879, S. 591.

[1]) Vgl. Sydow, Die Zulässigkeit des Rechtswegs, Berlin 1860; Oppen-

die vor die ordentlichen Gerichte gehörigen Civil- und Strafsachen. Die Beschränkung auf die ordentlichen Gerichte erklärt sich daraus, daß durch das Gerichtsverfassungsgesetz und das Einführungsgesetz zu demselben eine Reihe besonderer Gerichte zugelassen sind, bezüglich welcher die Regelung des Verfahrens der Landesgesetzgebung vorbehalten blieb. Dagegen enthalten die Reichsjustizgesetze keine allgemeine und erschöpfende Bestimmung darüber, welche Sachen als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten oder als Strafsachen zu betrachten sind. Die Entscheidung dieser Frage wird, soweit nicht Spezialrechtsnormen des Reiches Platz greifen, lediglich der Landesgesetzgebung überlassen durch zwei Bestimmungen. Einmal gehören nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes vor die ordentlichen Gerichte alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden begründet ist. Andererseits kann aber auch nach § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze die Landesgesetzgebung den durch das Gerichtsverfassungsgesetz angeordneten Gerichtsbehörden jede andere Art der Gerichtsbarkeit, sowie Geschäfte der Justizverwaltung, dagegen keine anderen Gegenstände der Verwaltung übertragen. Grundsätzlich hat hiernach die Landesgesetzgebung freie Hand, bürgerliche Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen ohne Rücksicht auf ihren materiellen Inhalt Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten und umgekehrt streitige Verwaltungssachen den ordentlichen Gerichten zu überweisen. Nur um die letztere Möglichkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte, handelt es sich hier.

Was nun speziell Preußen anbetrifft, so ist hier durch jene Bestimmungen der Reichsjustizgesetze die Aufrechterhaltung einer längst bestehenden Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte über verwaltungsrechtliche Streitfragen ermöglicht worden. Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte erklärt sich nur geschichtlich aus der Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege überhaupt [2]). Es handelt sich hier um einen Komplex von Streitfragen, die im mittelalterlichen Patrimonialstaate wie fast das ganze öffentliche Recht einen privat-

---

hoff, Die preußischen Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, Berlin 1863; Hauser, Die deutsche Gerichtsverfassung in der Ztsch. für Reichs- und Landesrecht, auch als Separatabdruck erschienen, Nördlingen 1879.

[2]) Vgl. § 137.

rechtlichen-Charakter hatten und deshalb zur Kognition der ordentlichen Gerichte gehörten. Die absolute Monarchie des 17. und 18. Jahrhunderts entzog ihnen die Entscheidung und bildete für gewisse Streitigkeiten des Verwaltungsrechts und die Civil- und Strafsachen, in denen über verwaltungsrechtliche Incidentpunkte zu entscheiden war, eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Da die letztere seit Ende des 18. Jahrhunderts aus politischen Gründen nicht mehr erforderlich erschien, ließ man die ganze Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie damals bestand, auf die ordentlichen Gerichte wieder übergehen. Damit gewannen dieselben die ihnen bisher entzogenen Civil- und Strafsachen zum größten Teile zurück, außerdem aber eine umfassende Gerichtsbarkeit in streitigen Verwaltungssachen.

Nicht zur Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte gehörten diejenigen Fälle, in denen das Gericht, um sein Urteil fällen zu können, über staatsrechtliche Incidentpunkte eine Entscheidung treffen muß. Das Gericht kann beispielsweise zu einer Verurteilung auf Grund der §§ 110, 113 Str.G.B. nur gelangen, wenn es die Rechtsüberzeugung hat, daß die obrigkeitliche Anordnung, der gegenüber zum Ungehorsam aufgefordert wurde, eine rechtsgiltige war, daß der Beamte, dem Widerstand geleistet wurde, sich in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befand. Denn nur die Aufforderung zum Ungehorsame gegen rechtsgiltige Anordnungen, nur der Widerstand gegen Beamte in der rechtmäßigen Ausübung ihres Amtes ist strafbar. Bei Amtsverbrechen hat das Gericht, ehe es eine Person wegen eines solchen verurteilen kann, zu entscheiden, ob der Angeklagte überhaupt Beamteneigenschaft hatte, beziehungsweise, ob er sich in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befand. Endlich bei civilrechtlichen Schadenserfatzforderungen gegen Beamte wegen Dolus oder Versehen in ihrer amtlichen Thätigkeit kann sich das Gericht der Beantwortung der Frage nicht entziehen, ob der Beamte schuldhafter Weise die ihm gezogenen Grenzen seiner Zuständigkeit nach positiver oder negativer Richtung hin überschritten hat.

Wenngleich somit in diesen und verschiedenen ähnlichen Fällen das Gericht eine Entscheidung über staatsrechtliche Fragen nicht zu umgehen vermag, so läßt sich doch nicht verkennen, daß das Gericht nicht nur prozessualisch, sondern materiell als Straf- oder Civilgericht fungiert, daß der Inhalt seines Urteils strafrechtlicher oder civilrechtlicher Natur ist. Es mag politisch für den individuellen Rechtsschutz

des einzelnen Unterthans von hohem Werte sein, daß der Widerstand gegen rechtswidrige Anordnungen der Beamten und die Aufforderung hierzu straflos, daß der Beamte für seine rechtswidrige Handlungsweise straf- und civilrechtlich haftbar ist, und es mag hierdurch mittelbar die Verwaltung zur Einhaltung der gesetzlichen Schranken gezwungen werden, um eine Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt es sich hier gleichwohl nicht. Das Gericht erkennt in diesen Fällen über einen Bruch der Rechtsordnung und zieht diesen zur Strafe oder über einen privatrechtlichen Schadensersatzanspruch auf Grund der Straf- und Civilrechtsnormen, für deren Erlaß staatsrechtliche Gesichtspunkte höchstens ein Motiv des Gesetzgebers gebildet haben[3]).

Abgesehen hiervon giebt es aber eine Reihe von Streitfragen, die materiell weder Strafsachen noch Civilsachen, sondern Verwaltungssachen sind, über die jedoch gleichwohl die ordentlichen Gerichte in den Formen des Straf- oder Civilprozesses zu entscheiden haben. Diese Angelegenheiten, der Kern der früheren Verwaltungsgerichtsbarkeit der Kammerjustizdeputationen, sind zu verschiedenen Zeiten auf die ordentlichen Gerichte übergegangen.

Die erste für das ganze damalige Staatsgebiet geltende gesetzliche Grundlage für die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte bildet die Verordnung vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden[4]), auf deren diesbezügliche Bestimmungen die späteren organisatorischen Verordnungen lediglich Bezug nahmen, und die daher auch im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme des Geltungsgebietes des rheinischen Rechts in Kraft steht. Für das Gebiet des rheinischen Rechts erging das in den betreffenden Punkten mit der Verordnung vom 26. Dezember 1808 wesentlich übereinstimmende rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818[5]). Zu diesen grundlegenden Normen kommen

---

[3]) Wegen des juristischen Charakters der Amtsverbrechen vgl. die Ausführungen in § 93, wegen desjenigen der civilrechtlichen Ersatzansprüche gegen Beamte aus Dolus oder Versehen die Ausführungen in § 92.

[4]) N. C. C. XII, 2 Nr. 63.

[5]) Publiziert in den rheinischen Amtsblättern. Die Rechtsverbindlichkeit dieses allerdings nur von dem Staatsministerium erlassenen Ressortreglements wird vielfach bezweifelt, jedoch zu Unrecht. Denn die Kabinettsordre vom 20. Juni 1816, die als verwaltungsrechtliche Verordnung einer besonderen Publikation nicht bedurfte, hatte dem Staatskanzler den Erlaß eines vorläufigen Ressortreglements

zwei Novellen, nämlich die Allerhöchste Kabinettsordre vom 19. Juni 1836 betreffend die Einziehung der Kirchen-, Pfarr- und Schulabgaben, ingleichen der Forderungen der Medizinalpersonen[6]) und das Gesetz vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtswegs in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen[7]). Ein weiterer Komplex öffentlichrechtlicher Streitigkeiten wurde den ordentlichen Gerichten durch das Gesetz vom 24. Mai 1861 betreffend die Erweiterung des Rechtswegs[8]) übertragen, da man über gewisse Streitfragen des Verwaltungsrechts eine unparteiische Rechtspflege begründen, aber gleichwohl einen besonderen Behördenorganismus für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht herstellen wollte. Endlich hat die neueste Verwaltungsgesetzgebung, insbesondere das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 die Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges in zahlreichen Fällen, in denen nunmehr das Verwaltungsstreitverfahren stattfindet, beseitigt. Einzelne Bestimmungen werden dann noch an den betreffenden Stellen zu erwähnen sein.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte bewegt sich nun ausschließlich auf den Gebieten der Polizei und der Finanzen.

Gegenüber polizeilichen Verfügungen fand nach dem Systeme der älteren preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit der Verwaltungsrechtsweg in ziemlich ausgedehntem Maße statt. Es erklärt sich dies daraus, daß der Rechtsweg unbedingt ausgeschlossen war nur gegenüber wirklichen Majestäts- und Hoheitsrechten, d. h. gegenüber den Rechten, die allein der Souverän inne hatte und ein Unterthan nicht für sich erwerben konnte, daß dagegen die vielfach im gutsherrlichen oder städtischen Besitze befindliche Polizei zu jenen wirklichen Majestäts- und Hoheitsrechten nicht gehörte und auch im A. L.R. II, 13

übertragen, und das hier in Rede stehende hat die Genehmigung des Staatskanzlers erhalten. Uebereinstimmend Erk. des Kompetenzgerichtshofes vom 6. März 1852 — J.M.Bl. 1852, S. 173 —. Uebrigens ist die Streitfrage gegenwärtig fast bedeutungslos, da abgesehen von der Zulässigkeit des Rechtswegs in Steuersachen in allen übrigen Punkten, in denen die Zulässigkeit des Rechtswegs in Frage kommt, durch neuere Gesetze eine anderweite Regelung erfolgt ist.

[6]) G.S. 1836, S. 198. [7]) G.S. 1842, S. 192.

[8]) G.S. 1861, S. 241. Dieser gesammte in den älteren Landesteilen betreffs der Zulässigkeit des Rechtswegs bestehende Zustand wurde auf die neuen Provinzen ausgedehnt durch die Verordnung vom 16. September 1867 — G.S. 1867, S. 1515 —, auf den Kreis Herzogtum Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 99 —.

unter denselben nicht aufgezählt wurde. Im Anschlusse an diesen bisherigen Rechtszustand war auch noch nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 der Rechtsweg, nunmehr aber vor den ordentlichen Gerichten, gegenüber Polizeistrafverordnungen wie polizeilichen Zwangsverfügungen im Einzelfalle im weitesten Umfange gegeben. Es war zu unterscheiden, ob der Widerspruch gegen die polizeiliche Anordnung sich nur auf die allgemeine bürgerliche Freiheit und auf die Prinzipien vom freien Genusse des Eigentums oder auf eine ausdrückliche Disposition der Gesetze bezw. einen speziellen Rechtstitel gründete. Im ersteren Falle fand der Rechtsweg nur wegen der Entschädigung statt, außerdem dann, wenn die Verfügung von der höheren Verwaltungsbehörde gemißbilligt wurde, oder derselben grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliche Beeinträchtigung zu Grunde lag. Beim Vorhandensein einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze oder eines speziellen Rechtstitels war dagegen der Rechtsweg über den Schadensersatz wie über die Verpflichtung zulässig.

Diese weite Ausdehnung des ordentlichen Rechtsweges wurde erheblich beschränkt durch das gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete geltende, bereits erwähnte Gesetz vom 11. Mai 1842. Dasselbe hat nicht die sogleich zu behandelnden Polizeiverordnungen, sondern lediglich die für den Einzelfall erlassenen Polizeiverfügungen zum Gegenstande. Ihnen gegenüber ist der Civilrechtsweg in drei Fällen zulässig. Wenn derjenige, dem eine Verpflichtung durch polizeiliche Verfügung auferlegt wird, von derselben auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift oder eines speziellen Rechtstitels befreit zu sein behauptet, so soll die richterliche Entscheidung sowohl über das Recht zu dieser Befreiung wie über dessen Wirkungen stattfinden, unbeschadet der Befugnis der Polizeibehörde, ihre Verfügung trotz des Widerspruchs vorläufig auszuführen. In diesem Falle ist jedoch jetzt durch § 124 Abs. 4 des Landesverwaltungsgesetzes in dessen Geltungsgebiete, also im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme der Provinz Posen, der ordentliche Rechtsweg durch das Verwaltungsstreitverfahren ersetzt worden. Wird dagegen nur ein Eingriff in Privatrechte behauptet, so findet der Rechtsweg sowohl über die Frage, ob ein solcher Eingriff vorliege, sowie über den Betrag der Entschädigung statt, doch kann eine Wiederherstellung des früheren Zustandes gegen den Willen der Polizei nicht erfolgen. Endlich ist drittens der Rechtsweg unter den Beteiligten über die Pflicht wie über die Entschädigung

ſtatthaft, wenn der Polizeibehörde nur die Befugnis zur vorläufigen Feſtſetzung vorbehaltlich der Rechte der Beteiligten zuſtand, und derjenige, dem die Verpflichtung auferlegt wurde, einen anderen für verpflichtet erachtet.

In allen drei Fällen handelt es ſich um die Anfechtung obrigkeitlicher Anordnungen der Polizeiorgane, welche dieſe weder doloſer noch ſchuldhafter Weiſe, ſondern auf Grund ihrer amtlichen Befugniſſe als Polizeibehörden getroffen haben. Die Rechtsnormen, auf Grund deren entſchieden wird, gehören demnach dem Verwaltungsrechte an, die Streitfrage, über welche der Richter erkennt, iſt eine verwaltungsrechtliche. Ueberdies wird in den beiden erſten Fällen gar nicht über ſubjektive Rechte erkannt, da der einzelne Unterthan ein ſolches gegen die innerhalb ihrer Zuſtändigkeit handelnden Organe des Staates nicht hat, ein ſubjektives Recht gegen den Staat aber ein Ding der Unmöglichkeit iſt. Es liegt vielmehr wie im Verwaltungsſtreitverfahren die Geltendmachung des Aufſichtsrechts gegenüber einer obrigkeitlichen Anordnung durch Nachprüfung derſelben vom Rechtsſtandpunkte, alſo eine Verwaltungsgerichtsbarkeit vor, die ſich von der ſonſtigen Verwaltungsrechtſprechung lediglich dadurch unterſcheidet, daß ſie von den ordentlichen Gerichten in den Formen des Civilprozeſſes gehandhabt wird.

Gegenüber den polizeilichen Strafverordnungen, die ſich lediglich durch ihre Allgemeinheit von den Polizeiverfügungen unterſcheiden, hatte die Verordnung vom 26. Dezember 1808, ſofern die Rechtmäßigkeit der Verordnung in Frage geſtellt wurde, dem Betroffenen den Civilrechtsweg gegen die Polizeibehörde in demſelben Umfange gegeben wie gegenüber polizeilichen Verfügungen. In den Formen des Strafprozeſſes war aber darüber zu erkennen, ob eine Uebertretung der Polizeiverordnung vorlag, und eine ſolche konnte nur angenommen werden, wenn die Verordnung ſelbſt eine rechtsgiltige war. Auch in dem Strafverfahren war alſo die Rechtsgiltigkeit der Verordnung zu prüfen. Der hierin liegende Rechtsſchutz wurde aber zum größten Teile wieder illuſoriſch gemacht durch das abgeſehen vom franzöſiſchen Rechtsgebiete im ganzen Staate beſtehende Inſtitut der Polizeigerichtsbarkeit.

Bei der früheren Verbindung der Gerichtsbarkeit und Polizei in einer Behörde war es natürlich, daß die Polizeibehörde auch über Polizeiübertretungen zu erkennen hatte. Dieſe Verbindung war nur

in den Städten endgiltig beseitigt durch die Städteordnungen, nach denen den städtischen Behörden zwar in der Regel die Polizeiverwaltung verblieb, die Rechtsprechung über Polizeiübertretungen aber auf die ordentlichen Gerichte, die nunmehr mit der städtischen Verwaltung in keinem Zusammenhange mehr standen, überging. Desgleichen sollten nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 über die Uebertretung landespolizeilicher Verordnungen nicht mehr die Verwaltungsbehörden, sondern die Landesjustizkollegien erkennen. Auf dem flachen Lande war durch die Abschwächung der Patrimonialgerichtsbarkeit zu einem Justizpatronate ebenfalls die Möglichkeit einer Rechtskontrolle der Polizeiverwaltung gegeben. Dieses günstige Verhältnis wurde jedoch wieder preisgegeben, indem die Deklaration vom 10. Februar 1827[9]) bestimmte, die geringeren, mit höchstens 14 Tagen Gefängnis oder 5 Thlr. Geldstrafe bedrohten Polizeivergehen sollten nicht von dem Patrimonialrichter, sondern vom Gutsherrn selbst abgeurteilt werden, auch wenn dieser die Qualifikation zum Richteramte nicht besitze. Nach einer weiteren Verordnung vom 31. März 1838[10]) sollte dies selbst dann zulässig sein, wenn der Gutsherr ein persönliches Interesse bei dem Strafverfahren habe. Desgleichen gewährte in Westfalen, wo abgesehen von den standesherrlichen Bezirken eine gutsherrliche Polizeigewalt nicht bestand, die Landgemeindeordnung von 1841 dem Amtmanne die Polizeigerichtsbarkeit allgemein, dem Ortsvorsteher in Ortspolizeikontraventionen, die mit höchstens einem Thaler Strafe bedroht waren. Nur in der Rheinprovinz erhielt sich der Grundsatz des französischen Rechts, wonach das laufende Polizeidezernat und die Rechtsprechung wegen Polizeiübertretungen unbedingt von einander getrennt waren, und letztere allgemein den ordentlichen Gerichten zustand.

Diese allein eine Rechtskontrolle der Verwaltung auf dem Gebiete des Polizeiverordnungsrechts ermöglichende Trennung der Rechtsprechung von dem Polizeidezernate wurde auf das ganze Staatsgebiet übertragen durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850[11]), dem für die neuen Provinzen die Verordnung vom 20. September 1867[12]) und für Lauenburg das Gesetz vom 7. Januar 1870[13])

---

[9]) G.S. 1827, S. 26. [10]) G.S. 1838, S. 253.
[11]) G.S. 1850, S. 265. [12]) G.S. 1867, S. 1529.
[13]) Offizielles Wochenblatt 1870, S. 13.

entsprechen. Hierdurch wird dem Richter die Entscheidung über die Zuwiderhandlung gegen polizeiliche Vorschriften mit der Maßgabe übertragen, daß er nicht die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Giltigkeit jener Vorschriften in Erwägung zu ziehen hat.

Es wird an einer anderen Stelle nachzuweisen sein, daß die Polizeiverordnungen keine wahren Strafrechtsnormen sind, obgleich sie die Form derselben haben, daß die in ihnen angedrohten Strafen keine wahren Strafen, d. h. keine Sühne für den Bruch der Rechtsordnung sind. Es handelt sich vielmehr um nichts anderes als um allgemeine thatsächliche Anordnungen, die durch Exekutivstrafen erzwungen werden sollen. Nimmt man dies als Ergebnis einer späteren Untersuchung voraus, so folgt daraus, daß auch die Thätigkeit des Richters, welcher über Polizeiübertretungen erkennt, keine strafrichterliche ist. Er hat vielmehr die Rechtmäßigkeit einer auf Grund verwaltungsrechtlicher Normen erlassenen thatsächlichen Anordnung vom Rechtsstandpunkte im einzelnen Falle nachzuprüfen. Die Thätigkeit des Polizeirichters ist also lediglich eine verwaltungsrichterliche.

Hinsichtlich der Zulässigkeit des Rechtsweges auf dem Gebiete der Finanzen nimmt die Verordnung vom 26. Dezember 1808 auf die Bestimmungen des A. L.R. und das rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818 wiederum auf die Verordnung vom 26. Dezember 1808 Bezug, so daß in dieser Hinsicht übereinstimmende Rechtsnormen bestehen, die ihre Ergänzung in dem Gesetze vom 24. Mai 1861 gefunden haben. Die fiskalischen Angelegenheiten, in denen der ordentliche Rechtsweg zugelassen ist, lassen sich in vier Gruppen zusammenfassen, Ansprüche gegen den Staat auf Grund von Rechtsakten, wie sie auch Privatpersonen eingehen können, Entschädigungsansprüche gegen den Staat wegen Vornahme staatlicher Hoheitsakte, vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten gegen den Staat und endlich streitige Fragen des Steuerrechts.

Was die erstere Gruppe anbetrifft, so hatte schon das A. L.R. II, 14 § 81 im Anschlusse an den bestehenden Rechtszustand und das gemeine Recht die Bestimmung getroffen, daß alle Streitigkeiten zwischen dem Fiskus und Privatpersonen über Befugnisse und Obliegenheiten, welche nicht auf allgemeinen Anlagen beruhten, im ordentlichen Wege Rechtens nach den Gesetzen des Staates erörtert und entschieden werden sollten. Da das Recht zur Erhebung von Abgaben nach § 15

II, 13 A. L.R. als Majestätsrecht zu betrachten ist, so wird hiernach der Rechtsweg über alle diejenigen vermögensrechtlichen Befugnisse und Verpflichtungen des Staates eröffnet, deren Subjekt auch jede beliebige Privatperson bilden kann. Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 und das rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818 übernahmen diesen Grundsatz und machten ihn damit zum gemeinen Rechte des preußischen Staates. Er ist aber gegenwärtig auch in das Reichsrecht übergegangen durch die Bestimmung des § 4 des Einführungsgesetzes zur Civilprozeßordnung, wonach für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, derselbe aus dem Grunde nicht ausgeschlossen werden darf, weil an demselben als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist.

Inhaltlich sind es also gewöhnliche privatrechtliche Berechtigungen oder Verpflichtungen des Staates, über welche der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten stattfindet. Bei denselben erscheint aber auf der einen Seite als berechtigtes oder verpflichtetes Subjekt der Staat und damit verändert sich der ganze Charakter des Anspruchs. Der Staat kann seinen Unterthanen nie ein subjektives Recht gegen sich einräumen, er kann sich ihnen gegenüber nicht verpflichten, selbst wenn er es wollte. Es gehört aber zum Wesen des Privatrechts, daß aus ihm für die Personen, welche es trifft, subjektive Rechte oder Pflichten erwachsen. Die Normen des Privatrechts sind daher an sich unanwendbar auf den Staat, da ein unlöslicher innerer Widerspruch zwischen der Natur des Staates und der des Privatrechts besteht. Die vermögensrechtlichen Rechtsgeschäfte und Verträge des Staates können gar nicht dem Privatrechte angehören, können gar keine Verträge sein. Es handelt sich vielmehr um ihrer Natur nach öffentlichrechtliche Akte, die nur vermöge einer vom Staate ausgesprochenen Rechtsfiktion nach den Normen des Privatrechts behandelt und demgemäß in den Formen des Civilprozesses verfolgt werden. Materiell liegt hier eine Rechtsprechung über streitige Verwaltungssachen vor.

Die Entschädigungsansprüche gegen den Staat wegen Vornahme staatlicher Akte umfassen verschiedene Fälle, die unter sich in keinem inneren Zusammenhange stehen. Der erste Fall betrifft die Aufhebung der Privilegien. Wenn der Staat dieselben aus Gründen des öffentlichen Wohls aufhebt, so muß er dem Privilegierten hinlängliche Entschädigung leisten, welche nur durch Vertrag oder richterliches Erkenntnis

festgesetzt werden kann. Nur bei Mißbrauch des Privilegiums fällt die Entschädigungspflicht des Staates fort, der Mißbrauch kann aber nur durch richterliches Erkenntnis konstatiert werden[14]). Es wurde nun bereits früher dargethan, daß sich mit dem Worte Privilegium gegenwärtig kein juristischer Begriff mehr verbindet, daß es sich entweder um eine Rechtsnorm oder um eine thatsächliche Anordnung handelt[15]). Mag nun das eine oder das andere zutreffen, jedenfalls wird es von einer speziellen gesetzlichen Bestimmung abhängen, ob der Staat im einzelnen Falle Entschädigung zu gewähren hat. Auf Grund der allgemeinen Bestimmung über Aufhebung der Privilegien kann eine Entschädigung aber nicht gefordert werden, da Privilegien im rechtlichen Sinne überhaupt nicht mehr existieren. Eine spezielle Anwendung bildet die Entschädigung wegen Enteignung des Privateigentums, auf die später zurückzukommen ist. Endlich wäre hier noch zu nennen die bereits früher erwähnte Entschädigungspflicht des Staates wegen polizeilicher Verfügungen, die in das Privateigentum eingreifen.

Um privatrechtliche Verhältnisse handelt es sich in allen diesen Fällen nicht. Die Grundlage des Entschädigungsanspruchs bildet der gesetzlich begründete, also rechtmäßige Eingriff einer Behörde in das Privateigentum. Von einem privatrechtlichen Anspruche auf Schadensersatz, der immer ein Verschulden voraussetzt, kann also hier nicht die Rede sein. Der Entschädigungsanspruch ist aber überhaupt kein privatrechtlicher, da er sich gegen den Staat richtet. Es handelt sich um eine Entschädigung, die der Staat auf Grund seiner Gesetzgebung ausnahmsweise dann gewährt, wenn er seinen Unterthanen bei Ausübung seiner Gewalt ihr Privateigentum entzieht, also um einen Gnadenakt des Staates. Es ist daher auch unhaltbar, ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung eine Entschädigungspflicht des Staates in jedem Falle anzunehmen, in dem er durch Ausübung seiner Hoheitsrechte das Privateigentum seiner Unterthanen beeinträchtigt hat. Der Tendenz der preußischen Gerichte, den Fiskus als Privatrechtssubjekt zum allgemeinen Prügeljungen für den Staat zu machen und überall, wo der Staat bei Ausübung seiner Hoheitsrechte, z. B. durch Kriegsschäden oder Veränderung der Steuergesetze das Privatinteresse eines einzelnen schädigte, eine Ersatzklage gegen den Fiskus zuzulassen, ist die preußische Gesetzgebung durch die Kabinettsordre

---

[14]) A. L.R. Einl. §§ 70—72. [15]) Vgl. § 84.

vom 4. Dezember 1831 betreffend die genauere Beobachtung der Grenzen zwischen landeshoheitlichen und fiskalischen Rechtsverhältnissen [16]) unter scharfer Hervorhebung der richtigen Grundsätze entgegengetreten.

Hinsichtlich der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten gegen den Staat, die, obgleich des privatrechtlichen Charakters vollständig entbehrend, gleichwohl der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte unterworfen sind, ist hier lediglich auf die früheren Ausführungen zu verweisen [17]).

Ueber steuerrechtliche Fragen endlich hatte das A. L.R. II, 14 §§ 78 ff., da das Besteuerungsrecht als ein Majestätsrecht aufgefaßt wurde, den Rechtsweg grundsätzlich ausgeschlossen. Es findet daher über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen, denen sämtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben nach der bestehenden Landesverfassung unterworfen sind, kein Prozeß statt. Nur wenn jemand behauptet, aus besonderen Gründen von einer solchen Abgabe befreit oder bei der Bestimmung seines Anteils über die Gebühr belastet zu sein, ist der Rechtsweg zulässig, in letzterem Falle aber nur unter den Kontribuenten. Diese Bestimmungen, auf welche die Verordnung vom 26. Dezember 1808 und das rheinische Ressortreglement Bezug nehmen, gelten gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete.

Der Rechtsweg in Steuersachen ist aber weiter ausgedehnt worden durch das auch in den neuen Provinzen geltende Gesetz vom 24. Mai 1861 betreffend die Erweiterung des Rechtsweges und zwar nach dreifacher Richtung hin.

1. Wegen allgemeiner Anlagen und Abgaben (§§ 36, 41 der Verordnung vom 26. Dezember 1808, §§ 78, 79 II, 14 A. L.R.) kann auf Grund der Behauptung, daß die einzelne Forderung bereits früher getilgt oder verjährt sei, die Klage auf Erstattung des Gezahlten angestellt werden, jedoch bei Verlust des Klagerechts nur binnen spätestens sechs Monaten nach erfolgter Beitreibung oder geleisteter Zahlung.

2. Der Rechtsweg findet ferner statt, wenn der Herangezogene behauptet, daß die geforderte Abgabe keine öffentliche Abgabe sei,

---

[16]) G.S. 1831, S. 255.

[17]) Vgl. hierüber die Ausführungen in § 94.

sondern auf einem aufgehobenen privatrechtlichen Fundamente, insbesondere einem früheren gutsherrlichen, schutzherrlichen oder grundherrlichen Verhältnisse beruhe.

3. Wer zur Entrichtung eines Wertstempels oder eines nicht nach dem Betrage des Gegenstandes zu bemessenden Vertragsstempels gar nicht oder nicht in dem geforderten Betrage verpflichtet zu sein vermeint, ist befugt, dies gerichtlich geltend zu machen. Die Klage muß bei Verlust des Klagerechts binnen sechs Monaten nach erfolgter Beitreibung oder mit Vorbehalt der Rückforderung geleisteter Zahlung des Stempelbetrages erhoben werden. Hinsichtlich der Stempel, welche zu Gerichtskassen eingezogen werden, ist die Klage gegen die betreffende Salarienkassenverwaltung, in allen übrigen Fällen gegen die zur Verwaltung der indirekten Steuern bestimmte Provinzialbehörde zu richten. Dieselben Bestimmungen gelten nach dem Gesetze vom 30. Mai 1873 [18]) auch für die Erbschaftssteuer, doch bedarf es hier keines Vorbehalts bei der Zahlung.

Daß es sich in allen diesen steuerrechtlichen Fragen nicht um subjektive privatrechtliche Ansprüche gegen den Staat handelt, bedarf nach den früheren Ausführungen keines weiteren Beweises. Subjektive Rechte liegen überhaupt nicht vor, da der Verpflichtete in allen diesen Fällen nur der Staat sein könnte, subjektive Rechte der Unterthanen gegen den Staat aber ein Ding der Unmöglichkeit sind. Schon dadurch ist ausgeschlossen, daß die streitigen Fragen dem Privatrechte angehören. Thatsächlich wird auch nur auf Grund des Verwaltungsrechts entschieden unbeschadet der privatrechtlichen Incidentpunkte, welche in die Frage hineinspielen können. Es handelt sich also auch hier um eine Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Organe und in den Formen des Civilprozesses.

Die Kommunalabgaben, hinsichtlich deren früher der Rechtsweg unbedingt zulässig gewesen war, hatten das Gesetz vom 18. Juni 1840 über die Verjährungsfristen bei öffentlichen Abgaben [19]) und das Gesetz vom 24. Mai 1861 in Bezug auf die Zulässigkeit des Rechtswegs den Staatssteuern gleichgestellt. Dagegen hatte das Gesetz vom 24. Mai 1861 unter Aufhebung der Bestimmungen der Kabinettsordre vom 19. Juni 1836 in Beziehung auf die Abgaben und Leistungen, welche für die Kirchen und öffentliche Schulen oder deren Beamte auf

[18]) G.S. 1873, S 329. [19]) G S. 1840, S. 140.

Grund einer notorischen Orts- oder Bezirksverfassung erhoben wurden, desgleichen in Beziehung auf Forderungen öffentlicher Schul- und Erziehungsanstalten an Schul- und Pensionsgeld den Rechtsweg unbedingt gestattet. Gegenüber Abgaben und Leistungen, welche auf einer allgemeinen gesetzlichen Verbindlichkeit beruhten, sollte aber der Rechtsweg nur in demselben Umfange stattfinden wie bei öffentlichen Abgaben.

Durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 ist jedoch hinsichtlich der Kommunalabgaben unbedingt und hinsichtlich der Schulabgaben, soweit es sich um Leistungen auf Grund des öffentlichen Rechts für der allgemeinen Schulpflicht dienende Schulen handelt, der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Damit ist, da nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes die ordentlichen Gerichte nur zuständig sind, wenn nicht die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden begründet ist, in diesen Fällen der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen. Soweit er noch stattfindet, handelt es sich ebenfalls um eine Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Endlich fallen Zuwiderhandlungen gegen die staatlichen Steuergesetze der Strafgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte anheim. Die Strafklauseln der Steuergesetze haben aber keinen anderen Charakter als diejenigen der Polizeiverordnungen. Weit davon entfernt, eine Sühne für einen Bruch der Rechtsordnung zu bilden, sollen sie nur ein Zwangsmittel zur Erfüllung der steuergesetzlichen Bestimmungen sein. Der Richter entscheidet also bei Steuerdefraudationen materiell nicht darüber, ob eine strafbare Handlung vorliegt, sondern ob im konkreten Falle eine Steuerpflicht vorhanden ist, und daß diese Frage dem Verwaltungsrechte angehört, bedarf keiner weiteren Ausführung.

Kap. II. Das Verwaltungsbeschwerdeverfahren.

§ 144. Wesen der Verwaltungsbeschwerde.

Durch die thatsächliche Anordnung einer Behörde kann sich die dadurch betroffene Person in irgend einer Weise verletzt fühlen. Die vorgesetzte Dienstbehörde desjenigen Organs, welches die Anordnung erlassen hat, ist aber in der Lage, nach Maßgabe der bestehenden Rechtsordnung jene Anordnung abzuändern oder aufzuheben. Es ist daher nichts natürlicher, als daß die betroffene Person sich an die vorgesetzte Dienstbehörde der anordnenden Behörde wendet mit der Anzeige, daß die Anordnung ergangen ist, und mit der Bitte, dieselbe

aufzuheben. Dies ist die Beschwerde im weitesten Sinne. Dieselbe umfaßt also die Anzeige von der ergangenen Anordnung an die obere Behörde und die Bitte um Abänderung derselben. In diesem weitesten Sinne begreift die Beschwerde auch die Verwaltungsklage in sich. Denn dieselbe ist ebenfalls aufzufassen als die Bitte um Abänderung der ergangenen Entscheidung bei der in diesem Falle zuständigen Behörde. Das Charakteristische der Klage war nur, daß dieselbe sich stützte auf die Behauptung, die angefochtene Anordnung stehe im Widerspruche mit einer Rechtsnorm, und daß sich an die Klage ein Verfahren in prozessualischen Formen anschloß.

Nun wird aber das Wort „Beschwerde" außerdem noch in einem engeren Sinne gebraucht und zwar als Gegensatz zur Klage.

Während sich jedoch an die in Deutschland längst in der einen oder der anderen Form bestehende Verwaltungsgerichtsbarkeit eine umfangreiche Litteratur angeschlossen hat, besteht eine solche über die Verwaltungsbeschwerde, die erst ein Erzeugnis der neuesten Gesetzgebung ist, nur in sehr unbedeutendem Maße. Die Grundlage ist hier geschaffen worden von L. von Stein. Wie bei der Charakterisierung des Verwaltungsstreitverfahrens geht er auch bei der des Beschwerdeverfahrens aus von seiner Theorie des Gesetzes und der Verordnung [1]). Während die Klage gegeben sein soll, wenn die Verordnung, auf welche sich die Verfügung stützt, mit dem Gesetze oder der diesem gleichstehenden Verordnung im Widerspruche sich befindet, soll die Verwaltungsbeschwerde Platz greifen, wenn die Verfügung dem Geiste der Verordnung widerspricht und dadurch die Interessen eines einzelnen verletzt. Dieser Auffassung der Verwaltungsbeschwerde steht derselbe Umstand entgegen wie der Steinschen Begriffsbestimmung der Verwaltungsklage. Es ist nämlich gar nicht notwendig, daß eine Verfügung, also die für den Einzelfall bestimmte thatsächliche Anordnung, sich stets auf eine Verordnung stützt. Wie die Verfügung ohne das Mittelglied einer allgemeinen Ausführungsverordnung unmittelbar das Gesetz zur Vollziehung bringen kann, so ist auch aus der freien Initiative der Behörde heraus eine in Einzelverfügungen sich äußernde Verwaltungsthätigkeit möglich, die nicht Ausführung von Rechtsnormen oder allgemeinen Verordnungen ist.

Die Steinsche Lehre von dem Widerspruche zwischen der Verfü-

[1]) Vgl. § 138.

gung und dem Geiste der Verordnung hat daher in der Litteratur keinen weiteren Anklang gefunden. Wohl aber hielt man daran fest, daß die Verwaltungsbeschwerde stattfinde, wenn die für den Einzelfall gegebene thatsächliche Anordnung zwar nicht die subjektiven Rechte, aber die subjektiven Interessen der betroffenen Personen verletze[2]). Die herrschende privatrechtliche Auffassung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte damit den Gegensatz zwischen Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde scharf zu präzisieren vermeint, die eine dient zur Abwehr gegen Eingriffe in subjektive Rechte, die andere zur Abwehr gegen Eingriffe in subjektive Interessen. Allein selbst wenn die Voraussetzung richtig sein sollte, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schutz subjektiver Rechte zum Gegenstande hat, so muß man sich doch fragen, was sind subjektive Rechte anders als rechtlich geschützte subjektive Interessen, und wenn die Verwaltungsbeschwerde subjektive Interessen rechtlich zu schützen bestimmt ist, wo bleibt dann der Unterschied zwischen subjektiven Rechten und Interessen? Ebenso wenig wie bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann man bei der Verwaltungsbeschwerde ausgehen vom Individuum. Den Ausgangspunkt alles Staatsrechts vermag immer nur der Staat, bezw. der von ihm erlassene Staatsakt zu bilden.

Eine andere Unterscheidung wird neuerdings im Anschlusse an das englische Recht aufgestellt von Gneist[3]). Hiernach sollen die Verwaltungsbeschlußsachen diejenigen Angelegenheiten umfassen, welche nach Lage der Sache durch einfaches Dekret ohne Anhörung der Beteiligten oder der Gegeninteressenten erledigt werden können, die Verwaltungsstreitsachen dagegen die, bei denen mehrere Interessenten vorhanden sind und wegen kollidierender Interessen derselben ein rechtliches Gehör erforderlich sei. Bei den Verwaltungsbeschlußsachen handle es sich vorzugsweise um Fragen der Zweckmäßigkeit, bei den Verwaltungsstreitsachen um Fragen der Gesetzmäßigkeit, ohne daß sich jedoch in dieser Beziehung bei der eigentümlichen Natur der betreffenden Verwaltungsakte, in denen bald der eine bald der andere Gesichtspunkt mehr hervortrete, eine scharfe Grenzlinie ziehen lasse. Es besteht also nach Gneist kein nach rein logischen Gründen festzustellender Unter-

---

[2]) So z. B. v. Sarwey, a. a. O., S. 404 ff.; v. Stengel, a. a. O., S. 29; Parey Bd. 1, S. 170; Gaupp, Württ. St.R. S. 36.

[3]) Englisches Verwaltungsrecht (3. Aufl.), Bd. 1, S. 392 ff.

schied in der Sache selbst, sondern nur in dem Verfahren. Offenbar ist doch aber das verschiedene Verfahren nur die notwendige Folge einer inneren sachlichen Verschiedenheit, und es ist wenigstens für das preußische Recht zu bestreiten, daß sich in letzterer Hinsicht eine scharfe Grenze nicht ziehen läßt.

Die Verwaltungsbeschwerde verhält sich gleich der Verwaltungsklage zur Beschwerde im weiteren Sinne wie die Art zur Gattung, sie umfaßt also alle Begriffsmerkmale der Beschwerde im weiteren Sinne, d. h. sie ist eine Anzeige an die der anordnenden für den konkreten Fall vorgesetzte Behörde von dem Erlasse der Anordnung und eine daran geknüpfte Bitte, diese Anordnung aufzuheben oder abzuändern. Es sind ihr aber weiterhin noch besondere Begriffsmerkmale eigentümlich, welche der Beschwerde im weiteren Sinne fehlen. In dieser Richtung ist hier das Wesen der Verwaltungsbeschwerde zu entwickeln.

Die Thätigkeit der Verwaltung soll sich allerdings richten nach der bestehenden Rechtsordnung. Es darf also keine Behörde eine mit dem geltenden Rechte in Widerspruch stehende Anordnung treffen. Sofern sie dies gleichwohl thut, ist in den gesetzlich bestimmten Fällen die Verwaltungsklage gegeben. Es wäre aber falsch aus der Thatsache, daß die Verwaltungsthätigkeit der Behörde sich nie mit einer geltenden Rechtsnorm in Widerspruch setzen darf, daß also die Verwaltung nach Maßgabe des bestehenden Rechts zu führen ist, die Schlußfolgerung zu ziehen, daß sie *nur* nach diesem zu handhaben sei, daß jeder Verwaltungsakt sich auf eine Rechtsnorm stützen müsse. Ein ganz bedeutender Theil der Verwaltungsthätigkeit besteht allerdings in der Ausführung von Rechtsnormen, aber die Verwaltungsthätigkeit erschöpft sich nicht darin.

Auch soweit keine Rechtsnorm vorhanden ist, können die Behörden ihre Anordnungen treffen, jedoch unter zwei Bedingungen. Die Anordnung darf weder durch eine Rechtsnorm noch durch eine Anweisung der vorgesetzten Dienstbehörde oder des Königs verboten sein. Verschiedentlich sind zwar für einzelne Materien Rechtsnormen gegeben. Die Natur des Gegenstandes kann jedoch eine derartige rechtliche Normierung verhindern, daß die Behörden nur die Rechtsvorschriften zur Ausführung zu bringen hätten. Der Gesetzgeber giebt dann der Verwaltung selbst freien Spielraum, indem er ihr gestattet, nach eigenem Ermessen zu handeln. So entstehen die zahl-

reichen Generalklauseln der Verwaltungsgesetze, vermöge deren der Verwaltung auch da, wo Rechtsnormen erlassen sind, dieselbe freie Stellung eingeräumt wird wie auf den rechtlich nicht normierten Gebieten. Auch hier ist aber die freie Verwaltungsthätigkeit der Behörden an die oben erwähnten zwei Bedingungen geknüpft, die betreffende Anordnung darf weder durch eine Rechtsnorm noch durch eine Anweisung der vorgesetzten Behörde oder des Königs verboten sein.

Die Verwaltungsakte können somit nicht nur die Vollziehung von Rechtsnormen, sondern auch freie, nicht auf Rechtsnormen gegründete Entschließung der Behörden sein, soweit die auf dieser freien Entschließung beruhende Anordnung nicht durch Rechtsnorm oder höheren Befehl überhaupt verboten ist. Selbstverständlich kann sich auch durch eine solche, nicht auf einer speziellen Rechtsvorschrift gegründete Anordnung einer Behörde der dadurch Betroffene verletzt fühlen. Die Verwaltungsklage ist aber in diesem Falle ausgeschlossen. Denn sie kann sich nur darauf stützen, daß die Anordnung im Widerspruche steht mit einer Rechtsnorm. Der Nachweis oder das Vorhandensein eines solchen Widerspruchs ist aber hier um deswillen unmöglich, weil eine Rechtsnorm, aus der die thatsächliche Anordnung hervorgehen, deren Vollziehung sie bilden könnte, gar nicht besteht. Der Betroffene kann, wenn er die Anordnung aufgehoben haben will, also gar nicht ihre Rechtmäßigkeit, sondern nur ihre Zweckmäßigkeit in Frage stellen, und dies ist das Wesen der Verwaltungsbeschwerde im engeren Sinne.

Die Verwaltungsbeschwerde gleich der Verwaltungsklage eine Beschwerde im weiteren Sinne, hat demnach mit der Verwaltungsklage gemein, daß sie sich richtet gegen die von einer Behörde innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassene thatsächliche Anordnung. Die thatsächliche Anordnung bildet also auch die Grundlage und den Ausgangspunkt des Beschwerdeverfahrens. Diese Anordnung wird als zweckwidrig angefochten. Mit Rücksicht auf die Wichtigkeit vieler hier in Betracht kommender Fälle schreibt jedoch das Gesetz für dieselben ein besonderes, dem prozessualischen sich annäherndes Verfahren vor und erklärt zur Entscheidung für zuständig Behörden, die sich meist in derselben richterlichen Unabhängigkeit befinden wie die Verwaltungsgerichte, in der Kreis- und Bezirksinstanz sogar mit denselben identisch sind.

Das Beschlußverfahren hat aber, da durch dasselbe Verwaltungs-

handlungen von Staatsbehörden seitens anderer Behörden einer Nachprüfung unterzogen werden, ebenso wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Charakter einer Beaufsichtigung der untergeordneten Behörde durch die übergeordnete. Die Verwaltungsbeschlußbehörde handelt also in den gesetzlich ihr überwiesenen Fällen als Aufsichtsorgan.

Das Verwaltungsbeschlußverfahren ist daher die Handhabung der Staatsaufsicht gegenüber Verwaltungsakten der Behörden auf die Bitte der davon betroffenen Personen durch Nachprüfung der Zweckmäßigkeit der betreffenden Anordnung seitens anderer Staatsorgane und zwar in bestimmten, den prozessualischen nachgebildeten Formen.

Während aber die Nachprüfung des Verwaltungsgerichts sich auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnung beschränken muß, besteht eine ähnliche Beschränkung der Beschlußbehörde auf die Nachprüfung vom Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit nicht, sie wird sich nur in den meisten Fällen aus der Natur der in Frage kommenden Verwaltungsakte ergeben. Die Beschlußbehörde ist nicht verhindert, auch den Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit in den Kreis ihrer Erwägungen zu ziehen, soweit für den betreffenden Verwaltungsakt überhaupt Rechtsnormen in Betracht kommen. Denn jede rechtswidrige Handlung ist zugleich eine zweckwidrige, während das umgekehrte Verhältnis nicht zutrifft, ein zweckwidriger Verwaltungsakt sich sehr wohl mit dem bestehenden Rechte in Uebereinstimmung befinden kann. Diese Thatsache kommt namentlich zur Geltung bei der Anfechtung polizeilicher Verfügungen, wo dem davon Betroffenen die Wahl zwischen Klage und Beschwerde gegeben ist. Dabei kann im Verwaltungsstreitverfahren nur die Ungesetzlichkeit, im Beschlußverfahren sowohl die Ungesetzlichkeit wie die Zweckwidrigkeit der angefochtenen Verfügung behauptet werden [4]).

Aehnlich wie bei der Verwaltungsklage giebt jedoch die preußische Gesetzgebung das besondere Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht durch allgemeine gesetzliche Klausel überall da, wo jemand einen Verwaltungsakt für zweckwidrig erachtet, sondern sie zählt in kasuistischer Weise alle diejenigen Fälle auf, in denen dieses besondere Verfahren Platz greifen soll. Es wird fernerhin die Verwaltungsbeschwerde nicht gegenüber Anordnungen gewährt, deren Wirkungskreis auf den unmittelbaren staatlichen Behördenorganismus beschränkt bleibt, sondern

[4]) Vgl. darüber im einzelnen Bd. 3 § 167.

nur da, wo die Anordnung eine außerhalb desselben stehende physische Person oder Korporation betrifft.

Wie aber in den Formen des Verwaltungsstreitverfahrens eine ursprüngliche thatsächliche Anordnung ergehen kann, so ist es auch möglich, daß die Verwaltungsbeschlußbehörde in den Formen des Beschlußverfahrens nicht eine Aufsichtsthätigkeit gegenüber bereits ergangenen Anordnungen ausübt, sondern selbst die ursprüngliche Anordnung erläßt oder bei ihrem Erlasse mitwirkt. So sollen nach § 121 Abs. 3 des Landesverwaltungsgesetzes die gesetzlichen Bestimmungen über die weitere Beschwerde im Beschwerdeverfahren auch auf die vom Landrate unter Zustimmung des Kreisausschusses, vom Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses und vom Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrats gefaßten Beschlüsse entsprechende Anwendung finden. Gleichwohl liegt in diesen Fällen dem Kreisausschusse, dem Bezirksausschusse und dem Provinzialrate nicht die Nachprüfung einer Anordnung, sondern nur die Mitwirkung zum Erlasse einer solchen ob. Es handelt sich also nur formell, aber nicht materiell um ein Verwaltungsbeschlußverfahren.

Durch die Begründung eines besonderen Beschwerdeverfahrens ist die Befugnis der staatlichen Aufsichtsbehörden, die Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehen, wie das Gesetz ausdrücklich hervorzuheben für nötig befindet, unberührt geblieben [5]). Nichts anderes als die Bitte um Geltendmachung dieses Aufsichtsrechtes ist aber die Beschwerde im weitesten Sinne. Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß auch die letztere, welche vielfach nicht an die Beschlußbehörden, sondern an besondere Staatsorgane, nämlich die Aufsichtsbehörden im engeren Sinne geht, neben der förmlichen Verwaltungsbeschwerde erhoben wird. Soweit jedoch, wie in der Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde, den Betroffenen bestimmte anderweitige Rechtsmittel gewährt sind, kann eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, auch auf die formlose Beschwerde hin sich mit der Sache zu befassen, nicht anerkannt werden. Vielmehr wird es zur Vermeidung eines solchen Verfahrens sich empfehlen, daß die Aufsichtsbehörden auf die gewöhnliche formlose Beschwerde jede Thätigkeit ablehnen, so lange noch ein anderweitiges Rechtsmittel zulässig ist.

---

[5]) Vgl. § 50 Abs. 3 L.V.G.

§ 145. Die Beschlußbehörden.

Die Verwaltungsbeschlußbehörden der unteren Instanzen beschränken sich ebenso wenig wie die unteren Verwaltungsgerichte auf diesen einzigen Zweig ihrer Thätigkeit. Nur die oberste Instanz ist ausschließlich Verwaltungsbeschlußbehörde, die beiden unteren Instanzen aber gleichzeitig Verwaltungsgerichte. In Beschlußsachen ist nun der Kreisausschuß lediglich Beschlußbehörde unterster Instanz, der Bezirksausschuß fungiert teils als erste Instanz, teils als Beschwerdeinstanz gegenüber den Beschlüssen des Kreisausschusses, der Provinzialrat in gleicher Weise als Beschwerdeinstanz gegenüber den Beschlüssen des Bezirksausschusses und in einer Reihe von Fällen als erste Instanz [1]).

Die örtliche Zuständigkeit der Beschlußbehörden bestimmt sich im allgemeinen nach denselben Grundsätzen wie die der Verwaltungsgerichte [2]). Nur kann bei dem Gerichtsstande des Wohnsitzes für die örtliche Zuständigkeit nicht der Wohnsitz der in Anspruch genommenen Person entscheiden, da eine derartige Verteilung der Parteirollen im Beschlußverfahren nicht existiert. Vielmehr ist maßgebend der Wohnsitz oder Sitz derjenigen Person, Korporation oder Behörde, auf deren Angelegenheit sich die Beschlußfassung bezieht (§ 57 L.V.G.). Ferner erfolgt die Bestimmung des außerordentlichen Gerichtsstandes durch andere Organe als im Verwaltungsstreitverfahren. Ist der ordentliche Gerichtsstand wegen der Lage der Grundstücke oder wegen mehrfachen Wohnsitzes einer Person zweifelhaft, so wird die zuständige Behörde durch den Regierungspräsidenten, den Oberpräsidenten oder den Minister des Innern, je nachdem die betreffenden Bezirke demselben Regierungsbezirke oder derselben Provinz, aber verschiedenen Regierungsbezirken oder verschiedenen Provinzen angehören, endgiltig bestimmt. Muß dagegen statt des an sich zuständigen Kreis- oder Stadtausschusses ein anderer bestimmt werden, weil die kommunale

---

[1]) Ueber die in der Stadt Berlin an die Stelle des Provinzialrates und teilweise des Bezirksausschusses, in den Hohenzollernschen Landen an die Stelle des Kreisausschusses und des Provinzialrates tretenden Behörden vgl. §§ 123, 125, 131. Wenn in folgenden von dem Kreisausschusse die Rede ist, so ist darunter regelmäßig auch der in den Stadtkreisen an seine Stelle tretende Stadtausschuß mit zu verstehen.

[2]) Vgl. § 139.

Korporation, aus der die Mitglieder des betreffenden Ausschusses hervorgehen, selbst bei der Sache interessiert ist, so erfolgt die Beauftragung dieses anderen Kreis- oder Stadtausschusses durch den Regierungspräsidenten, für die Stadt Berlin durch den Oberpräsidenten (§§ 58, 59 L.V.G.). Ein dritter Fall des außerordentlichen Gerichtsstandes ergiebt sich aus der Beschlußunfähigkeit der an sich zuständigen Behörde infolge Ausschließung oder Ablehnung ihrer Mitglieder.

Betrifft der Gegenstand der Verhandlung einzelne Mitglieder der Behörde oder deren Verwandte und Verschwägerte in auf- und absteigender Linie oder bis zum dritten Grade der Seitenlinie, so dürfen diese Mitglieder an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen. Ebenso wenig darf ein Mitglied bei der Beratung und Beschlußfassung über solche Angelegenheiten mitwirken, in welchen es in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder als Geschäftsführer, Beauftragter oder in anderer als öffentlicher Stellung thätig gewesen ist. Wird infolge des gleichzeitigen Ausscheidens mehrerer Mitglieder wegen Interesses an der Sache die Behörde beschlußunfähig, und kann die Beschlußfähigkeit auch nicht durch Einberufung unbeteiligter Stellvertreter hergestellt werden, so wird von dem Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten oder Minister des Innern, je nachdem es sich um einen Kreis- oder Stadtausschuß, einen Bezirksausschuß oder einen Provinzialrat handelt, ein anderer Kreis- oder Stadtausschuß, Bezirksausschuß oder Provinzialrat mit der Beschlußfassung beauftragt. Für den Stadtkreis Berlin steht die Beauftragung an Stelle des Regierungspräsidenten dem Oberpräsidenten zu (§§ 115, 116 L.V.G.).

§ 146. Das Beschlußverfahren.

Die Grundlage des Beschlußverfahrens bildet wie die des Verwaltungsstreitverfahrens die thatsächliche Anordnung einer Behörde, welche der Anfechtung im Wege der Beschwerde seitens der betroffenen Person unterzogen werden soll. Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde schließen sich gegenseitig aus, soweit nicht für einzelne Fälle, wie namentlich auf polizeilichem Gebiete, gesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Die Beschwerdefrist gegenüber Beschlüssen des Kreis- oder Stadtausschusses, des Bezirksausschusses oder des Pro-

vinzialrates beträgt zwei Wochen. Wegen der Fristberechnung greifen dieselben Bestimmungen Platz wie im Verwaltungsstreitverfahren. In Fällen unverschuldeter Fristversäumung kann die angerufene Behörde Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewähren. Die Anbringung der Beschwerde hat, sofern die Gesetze nicht etwas anderes vorschreiben, aufschiebende Wirkung. Die mit der Beschwerde angefochtene Anordnung kann jedoch gleichwohl zur Ausführung gebracht werden, wenn dieselbe nach dem Ermessen der Behörde ohne Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt werden kann (§§ 50—53 L.V.G.).

Der Vorsitzende des Kreis- oder Stadtausschusses, sowie der Vorsitzende des Bezirksausschusses oder des Provinzialrates, letztere beiden jedoch nur, wenn es sich um in erster Instanz vor sie gebrachte Beschlußsachen handelt, sind befugt, in Fällen, welche keinen Aufschub gestatten, oder in welchen das Sach- und Rechtsverhältnis klar liegt, und die Zustimmung des Kollegiums nicht ausdrücklich im Gesetze als erforderlich bezeichnet ist, namens der Behörde Verfügungen zu erlassen und die Bescheide zu erteilen. Gegen diese Verfügungen und Bescheide steht den Beteiligten, sofern deren Anträgen nicht stattgegeben wird, innerhalb zwei Wochen der Antrag auf Beschlußfassung durch das Kollegium oder die Einlegung des Rechtsmittels zu, welches zulässig wäre, wenn die Verfügung oder der Bescheid auf Beschluß des Kollegiums erfolgt wäre. Ueber die Zulässigkeit dieser Rechtsmittel sind die Beteiligten in der Verfügung oder dem Bescheide zu belehren. Es sind hier nun drei verschiedene Fälle denkbar. Die Beteiligten können auf Beschlußfassung durch das Kollegium antragen, dann muß diese zunächst erfolgen. Oder es wird ein Rechtsmittel eingelegt, dann geht die Sache in die höhere Instanz. Trägt einer der Beteiligten auf Beschlußfassung an, während der andere ein Rechtsmittel einlegt, so wird nur dem Antrage auf Beschlußfassung stattgegeben. Geschieht endlich seitens der Beteiligten gar nichts, so gilt die Verfügung oder der Bescheid als endgiltiger Beschluß. Der Vorsitzende hat dem Kollegium von allen im Namen desselben erlassenen Verfügungen und erteilten Bescheiden nachträglich Mitteilung zu machen (§ 117 L.V.G.).

An den Verhandlungen der Beschlußbehörden können unter Zustimmung des Kollegiums technische Staats- oder Kommunalbeamte mit beratender Stimme teilnehmen. Die Behörden fassen ihre Beschlüsse auf Grund der verhandelten Akten, sofern nicht das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vorschreibt. Doch sind die Be-

hörden befugt, auch in anderen als den im Gesetze ausdrücklich bezeichneten Angelegenheiten die Beteiligten oder deren mit Vollmacht versehene Vertreter behufs Aufklärung des Sachverhalts zur mündlichen Verhandlung vorzuladen. Für diese greifen dieselben Bestimmungen Platz, welche für das Verwaltungsstreitverfahren maßgebend sind. Dasselbe gilt von der Beweisaufnahme nur mit der Modifikation, daß gegen den eine Strafe oder die Nichtverpflichtung eines Zeugen oder Sachverständigen aussprechenden Beschluß des Kreis- oder Stadtausschusses den Beteiligten die Beschwerde an den Bezirksausschuß, gegen den in erster oder zweiter Instanz ergangenen Beschluß des letzteren oder des Provinzialrates innerhalb gleicher Frist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zusteht (§§ 118—120 L.V.G.).

Gegen die Beschlüsse des Kreis- oder Stadtausschusses findet innerhalb zwei Wochen die weitere Beschwerde an den Bezirksausschuß, gegen die in erster Instanz ergangenen Beschlüsse des Bezirksausschusses innerhalb gleicher Frist die Beschwerde an den Provinzialrat statt, sofern nicht nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift die Beschlüsse endgiltig sind, oder die Beschlußfassung über die Beschwerde anderen Behörden übertragen ist. Die auf Beschwerden gefaßten Beschlüsse des Bezirksausschusses und des Provinzialrates sind endgiltig, wenn das Gesetz im einzelnen nicht anders bestimmt. Diese Vorschriften über die weitere Beschwerde greifen auch Platz für die von dem Landrate unter Zustimmung des Kreisausschusses, von dem Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses und von dem Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrats gefaßten Beschlüsse.

Die weitere Beschwerde ist bei derjenigen Behörde, gegen deren Beschluß sie gerichtet ist, anzubringen. Der Vorsitzende prüft die rechtzeitige Einlegung. Ist die Frist versäumt, so weist er das Rechtsmittel ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurück. In demselben wird dem Beschwerdeführer eröffnet, daß ihm innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an diejenige Behörde zustehe, welche zur Beschlußfassung in der Sache berufen ist, widrigenfalls es bei dem Bescheide verbleibe. Ist dagegen die Frist gewahrt, und eine Gegenpartei vorhanden, so erhält diese die Beschwerdeschrift mit ihren Anlagen zunächst zugefertigt zur schriftlichen Gegenerklärung innerhalb zwei Wochen. Die Gegenpartei kann sich dem Rechtsmittel anschließen,

selbst wenn die Frist verstrichen ist. Der Beschwerdeführer bekommt Abschrift der eingegangenen Gegenerklärung. Zur näheren Begründung der Beschwerde, sowie zur Gegenerklärung kann in nicht schleunigen Sachen eine angemessene, der Regel nach nicht über zwei Wochen zu erstreckende Nachfrist gewährt werden. Hierauf gehen die Verhandlungen mittels Berichts an diejenige Behörde, welcher die Beschlußfassung über die Beschwerde zusteht. Wird die Beschwerde der gesetzlichen Vorschrift zuwider innerhalb der gesetzlichen Frist bei der Behörde angebracht, welche zur Beschlußfassung darüber zuständig ist, so gilt die Frist als gewahrt. Die Beschwerde ist in solchen Fällen von der angerufenen Behörde zur weiteren Veranlassung an diejenige Behörde abzugeben, gegen deren Beschluß sie gerichtet ist.

Die Einlegung der weiteren Beschwerde steht aus Gründen des öffentlichen Interesses auch den Vorsitzenden der Behörden zu. Will der Vorsitzende von dieser Befugnis Gebrauch machen, so hat er dies dem Kollegium sofort mitzuteilen. Die Zustellung des Beschlusses bleibt in diesem Falle einstweilen, jedoch längstens drei Tage ausgesetzt. Sie muß mit der Eröffnung, daß im öffentlichen Interesse die Beschwerde eingelegt sei, erfolgen, widrigenfalls die Beschwerde als zurückgenommen gilt. Die Gründe der Beschwerde sind den Beteiligten zur schriftlichen Erklärung innerhalb zwei Wochen mitzuteilen. Nach Ablauf der Frist werden die Verhandlungen der Behörde eingereicht, welcher die Beschlußfassung über die Beschwerde zusteht. Eine vorläufige Vollstreckung des mit der Beschwerde angefochtenen Beschlusses ist in diesen Fällen ausgeschlossen (§§ 121—123 L.V.G.).

Neben dieser weiteren Beschwerde, durch welche die in der Hauptsache gefaßten Beschlüsse angefochten werden, ist ebenso wie im Verwaltungsstreitverfahren noch eine Beschwerde über die Leitung des Verfahrens zulässig, über welche die in der Hauptsache zunächst höhere Instanz endgiltig beschließt (§ 125 L.V.G.).

Als außerordentliches Rechtsmittel wegen Rechtsverletzung ist endlich noch die Möglichkeit der Ueberleitung des Beschlußverfahrens in das Verwaltungsstreitverfahren gegeben, welche jedoch nicht seitens einer Partei, sondern nur durch den Vorsitzenden erfolgen kann. Der Oberpräsident kann endgiltige Beschlüsse des Provinzialrats, der Regierungspräsident endgiltige Beschlüsse des Bezirksausschusses und der Landrat bezw. der Vorsitzende des Kreis- oder Stadtausschusses endgiltige Beschlüsse des letzteren mit aufschiebender Wirkung anfechten,

wenn die Beschlüsse die Befugnisse der Behörde überschreiten oder das bestehende Recht, insbesondere auch die von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen verletzen. Die Anfechtung erfolgt mittels Klage beim Oberverwaltungsgerichte. Die Behörde, deren Beschluß angefochten wird, ist befugt, zur Wahrnehmung ihrer Rechte vor dem Oberverwaltungsgerichte einen besonderen Vertreter zu wählen (§ 126 L.V.G.). Abweichend von dem sonstigen Gebrauche der neueren Gesetzgebung findet in diesem Falle keine Beanstandung, sondern eine Anfechtung des Beschlusses statt, die Beklagtenrolle im Verwaltungsstreitverfahren hat also nicht der Vorsitzende, sondern die Behörde.

In dem Beschlußverfahren wird ein Kostenpauschquantum nicht erhoben, und ebenso wenig haben die Beteiligten ein Recht, den Ersatz ihrer baren Auslagen zu fordern. Jedoch können die durch Anträge und unbegründete Einwendungen erwachsenden Gebühren für Zeugen und Sachverständige demjenigen zur Last gelegt werden, welcher den Antrag gestellt oder den Einwand erhoben hat. Die sonstigen Kosten und baren Auslagen des Verfahrens fallen demjenigen zur Last, der nach gesetzlicher Bestimmung die Amtsunkosten der Behörde zu tragen hat. Ueber Beschwerden in Kostensachen beschließt endgiltig die in der Hauptsache zunächst höhere Instanz (§§ 124, 125 L.V.G.).

Die Zwangsvollstreckung erfolgt im Beschlußverfahren nach denselben Grundsätzen wie im Verwaltungsstreitverfahren.

Kap. III. Die Kompetenzkonflikte*).

§ 147. Der Kompetenzkonflikt.

Die Zuständigkeit jeder Behörde ist durch bestimmte Rechtsnormen begrenzt. Wird diese Grenze doloser oder schuldhafter Weise über-

*) Vgl. außer der an der Spitze dieses Abschnitts und zu § 143 angegebenen Litteratur ferner Klüber § 350; Zachariä § 149; Zöpfl § 454; Gerber § 56; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 519 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. Aufl.), S. 380 ff.; F. W. A. Kosmann, Die Erkenntnisse des Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, 2 Teile, Anklam 1856/57; L. Hartmann, Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden in Preußen, Berlin 1860; die im Justizministerialblatte abgedruckten Erkenntnisse des Kompetenzgerichtshofs und den Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses in den Sten. Berichten 1878/79, Anl. Bd. 2, S. 1870 ff.

schritten, so liegt nicht eine Handlung oder Unterlassung der Behörde als solcher, sondern nur ihrer Mitglieder vor, die aber in diesem Falle infolge ihres schuldhaften Verhaltens gar nicht als Beamte, sondern als Privatleute thätig gewesen sind und für ihre Handlungen und Unterlassungen der gewöhnlichen civil- und strafrechtlichen Haftbarkeit unterliegen [1]).

Aber auch wenn ein schuldhaftes Verhalten nicht stattfindet, können die staatlichen Organe, indem sie sich innerhalb der ihnen gezogenen Grenzen halten wollen und somit als Behörden thätig sind, die Normen über die Zuständigkeit falsch anwenden und zwar dadurch, daß sie entweder vor eine andere Behörde gehörige Sachen an sich ziehen oder ihnen selbst obliegende Angelegenheiten als angeblich vor eine andere Behörde gehörig abweisen. Indem die andere in Betracht kommende Behörde die entgegengesetzte Rechtsauffassung vertritt, entsteht ein Rechtsstreit zwischen zwei Behörden und zwar spricht man im ersteren Falle von einer positiven, im zweiten Falle von einer negativen Kompetenzstreitigkeit. Gegenüber derartigen irrigen Rechtsauffassungen einer Behörde ist nun ein Mittel gegeben in dem Aufsichtsrechte der übergeordneten Behörde. Da die durch die organisatorischen Gesetze oder Verordnungen gesetzten Normen über die Zuständigkeit der Behörden in das Gebiet des Verwaltungsrechts fallen, so würde es sich hier materiell handeln um die Handhabung der Aufsicht gegenüber Verwaltungsakten der Behörden durch Verwirklichung der Verwaltungsrechtsnormen seitens anderer Staatsorgane. Es würde also eine Verwaltungsgerichtsbarkeit vorliegen nur mit der Beschränkung, daß lediglich Fragen der Zuständigkeit der Behörden zur rechtlichen Entscheidung kommen. Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit wird jedoch nur zum Teil in prozessualischen Formen geübt. Es sind nämlich zwei wesentlich von einander verschiedene Fälle von Rechtsstreitigkeiten über Zuständigkeitsverhältnisse zu unterscheiden, von denen nur der zweite in besonderen prozessualischen Formen erledigt wird.

Es kann die Zuständigkeit zweifelhaft sein zwischen verschiedenen Behörden derselben Kategorie. Beispielsweise wird ein Prozeß vor dem Gerichte A. eingeleitet, während das Gericht B. zuständig ist, oder es erklären sich beide Gerichte für zuständig oder für unzuständig, während nur eins dieser beiden zuständig sein kann oder zuständig sein

[1]) Vgl. § 92.

muß. In diesem Falle sind die erforderlichen Rechtsmittel schon in den Prozeßordnungen gegeben, das für beide Gerichte nächst höhere Gericht hat über die Zuständigkeit zu entscheiden[2]). Dabei ist es gleichgiltig, wodurch der Rechtsstreit über die Zuständigkeit hervorgerufen ist, ob durch den Einwand einer Partei oder durch die von Amtswegen erfolgte Beschlußfassung des Gerichts. Denn da ja jede Behörde ihre Zuständigkeit jederzeit von Amtswegen zu prüfen hat, so ist die Thatsache, daß eine Partei den Einwand der Unzuständigkeit erhob, wenn auch vielleicht prozessualisch von Bedeutung, doch für den Charakter der Entscheidung ohne Einfluß. Jedenfalls handelt es sich nicht um eine Entscheidung über subjektive Berechtigungen, sondern nur um die Feststellung des objektiven Rechts. In ähnlicher Weise finden Rechtsfragen über die Zuständigkeit unter Verwaltungsbehörden ihre Erledigung durch die Entscheidung der vorgesetzten Dienstbehörde und zwar, wenn die streitenden Behörden unter demselben Ministerium stehen und sie keine andere gemeinschaftliche vorgesetzte Dienstbehörde haben, durch das betreffende Ministerium, wenn sie aber verschiedenen Ministerialressorts angehören, und die beteiligten Minister sich über die Zuständigkeitsfrage nicht verständigen können, durch das Staatsministerium, in dem sich die Einheit der Staatsverwaltung verkörpert[3]). In allen diesen Fällen, in denen die Frage der Zuständigkeit innerhalb des Behördenorganismus erledigt werden kann, spricht das französische Recht von einem Conflit de juridiction, während sich in Deutschland nach dem Vorgange von L. von Stein in neuester Zeit der Ausdruck Kompetenzstreit oder Zuständigkeitsstreit eingebürgert hat[4]). Der Zuständigkeitsstreit ist wie jede Streitigkeit über Kompetenzverhältnisse entweder ein positiver, wenn in einer Sache sich mehrere Behörden

[2]) Vgl. C.P.O. § 36 Nr. 5 und 6, Str.Pr.O. § 14.

[3]) Vgl. § 143.

[4]) L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. 1, Abt. 1 (2. A.), S. 393 gebraucht das Wort „Kompetenzstreit" allerdings nur dann, wenn Behörden desselben Ministerialressorts, „Kompetenzkonflikt", wenn Behörden verschiedener Ministerialressorts in Betracht kommen. Soll aber die Unterscheidung überhaupt eine juristische Bedeutung gewinnen, so kann man nicht bei dem äußerlichen Kriterium stehen bleiben, ob es sich um Behörden desselben Ministerialressorts handelt oder nicht. Aus letzterer Thatsache ergiebt sich bei der Befugnis des Staatsministeriums zur Entscheidung von Zuständigkeitsstreitigkeiten verschiedener Ministerialressorts keinerlei innere Verschiedenheit der beiden Begriffe. Dieselben sind daher in der oben angegebenen Weise zu modifizieren.

für zuständig, oder ein negativer, wenn mehrere Behörden, von denen eine zuständig sein muß, sich für unzuständig erklärt haben. So lange dagegen einander widersprechende Beschlüsse verschiedener Behörden desselben Verwaltungsorganismus noch nicht vorliegen, ist auch ein Zuständigkeitsstreit nicht vorhanden, da ein solcher nicht zwischen der Partei und der Behörde, sondern zwischen verschiedenen Behörden besteht [5]).

Andererseits kann die Zuständigkeit auch streitig sein zwischen Behörden, die nicht demselben Behördenorganismus angehören und bezüglich deren deshalb auch eine Entscheidung innerhalb des Behördenorganismus unmöglich ist. Da auch für Behörden, welche verschiedenen Ministerialressorts unterstellt sind, die Möglichkeit der Entscheidung der Kompetenzstreitigkeiten durch die vorgesetzten Dienstbehörden, in letzter Instanz durch das Staatsministerium gegeben ist, so kommen hier nur in Betracht Streitigkeiten über die Kompetenzverhältnisse zwischen Behörden, die eine gemeinschaftliche vorgesetzte Dienstbehörde nicht haben, eine solche auch im Staatsministerium nicht finden können. In diesen Fällen, wo eine Erledigung der streitigen Zuständigkeitsfrage innerhalb des Behördenorganismus nicht möglich ist, spricht man in Frankreich von einem Conflit d'attribution, in Deutschland von einem Kompetenzkonflikte und zwar von einem positiven oder negativen, je nachdem die betreffenden Behörden sich in derselben Sache für zuständig oder für unzuständig erklärt haben.

Ein solcher Kompetenzkonflikt ist vorhanden, wenn die eine Behörde ein ordentliches Gericht, die andere eine Verwaltungsbehörde oder ein Verwaltungsgericht, und wenn die eine ein Verwaltungsgericht, die andere eine Verwaltungsbehörde ist. Eine Erledigung der Streitfrage durch die vorgesetzte Dienstbehörde beider ist unmöglich, da eine solche nicht besteht. Denn die richterlichen Behörden einschließlich der Verwaltungsgerichte sind zwar hinsichtlich der Justizverwaltung dem betreffenden Ressortminister und dadurch mittelbar,

---

[5]) Allerdings nimmt L. v. Stein, a. a. O. S. 398 ff. noch eine Kompetenzklage und Kompetenzbeschwerde nach Analogie der Verwaltungsklage und der Verwaltungsbeschwerde an, die bei Verletzung subjektiver Rechte oder subjektiver Interessen durch eine Verfügung bezüglich der Zuständigkeitsfrage eintreten sollen. Diese Theorie beruht aber auf der bereits widerlegten Annahme, daß es sich in dem Verwaltungsstreitverfahren und dem Verwaltungsbeschwerdeverfahren überhaupt um subjektive Rechte oder Interessen handle.

das Oberverwaltungsgericht sogar unmittelbar dem Staatsministerium untergeordnet. Hinsichtlich ihrer richterlichen Thätigkeit sind sie jedoch vom Ministerium vollständig unabhängig und nur den höheren Gerichtsinstanzen nach Maßgabe der Prozeßordnungen unterstellt. Die richterlichen und die Verwaltungsbehörden haben also, soweit nicht etwa die Justizverwaltung in Betracht kommt, keine gemeinsame vorgesetzte Behörde. Ebenso wenig besteht eine solche für die ordentlichen Gerichte auf der einen und für die Verwaltungsgerichte auf der anderen Seite.

Streng genommen kann man ähnlich wie beim Kompetenzstreite auch von einem Kompetenzkonflikte erst dann sprechen, wenn mit einander im Widerspruch stehende Beschlüsse der Gerichte und der Verwaltungsbehörden über ihre Zuständigkeit im konkreten Falle vorliegen. Vielfach ist jedoch das Konfliktsverfahren schon dann gegeben, wenn die eine Behörde sich über ihre Zuständigkeit noch gar nicht geäußert hat, sondern nur die Möglichkeit eines Konfliktes vorliegt, indem die Sache bei ihr anhängig ist. Insbesondere kann in Preußen die Verwaltungsbehörde den Konflikt bereits erheben bei bloßer Anhängigkeit der Sache vor dem Gerichte. Da das Verfahren in diesem Falle dasselbe ist wie bei einem wirklichen Kompetenzkonflikte, nimmt man ungenauer Weise auch hier einen Kompetenzkonflikt als vorliegend an, obgleich dieser Annahme die Thatsachen eigentlich nicht entsprechen.

Von den beiden möglichen Fällen des Kompetenzkonflikts, dem eines ordentlichen Gerichts mit einer Verwaltungsbehörde oder einem Verwaltungsgerichte und dem einer Verwaltungsbehörde mit einem Verwaltungsgerichte, scheidet der letztere hier aus, da er kraft positiver gesetzlicher Bestimmung seine Erledigung dadurch findet, daß die Entscheidung der höchsten Behörde des einen Behördenorganismus, nämlich die des Oberverwaltungsgerichts, auch für den anderen, die Verwaltungsbehörden, bindend ist [6]). Es handelt sich also weiterhin nur noch um Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungsbehörden einschließlich der Verwaltungsgerichte auf der einen und den ordentlichen Gerichten auf der anderen Seite.

Vom gesetzgeberischen Standpunkte aus sind verschiedene Wege zur Schlichtung des Kompetenzkonfliktes möglich. Man kann die Einheit des Staatswillens, die man in dem Behördenorganismus nicht findet, außerhalb der Verwaltung in der Verfassung, d. h. in dem

[6]) Vgl. § 113 des Landesverwaltungsgesetzes.

Staate selbst, in dem Könige suchen und über jeden Fall eines Kompetenzkonflikts den König entscheiden lassen. Dem steht aber entgegen, daß der König immer nur auf Rat und unter Verantwortlichkeit seiner Minister handelt, in dem Ministerium aber die eine Seite, die Rechtsprechung, gar nicht vertreten ist. Derselbe Grund, der einer Entscheidung des Kompetenzkonflikts durch das Ministerium im Wege steht, verhindert auch eine solche durch den König selbst. Dazu kommt, daß verfassungsmäßig die Entscheidung eines einzelnen, vor die Gerichte gehörigen Falles durch den König ausgeschlossen ist. Der König kann daher durch seine Anordnung auch nicht eine gerichtliche Entscheidung überhaupt unmöglich machen. Der Gesetzgeber kann aber auch weiterhin die eine Kategorie von Behörden, entweder die Verwaltungsbehörden oder die Gerichte, mit Ausschließung der anderen Kategorie endgiltig über ihre Zuständigkeit entscheiden lassen. Die endgiltige Entscheidung durch die Verwaltungsbehörden, in Frankreich vor der Revolution unter der Bezeichnung Droit d'évocation allgemein gebräuchlich, hat in Deutschland nach dem Vorbilde des neueren französischen Rechts vielfach in der Weise Eingang gefunden, daß zwar nicht jede beliebige untergeordnete Verwaltungsbehörde, aber doch der Staatsrat bei Kompetenzkonflikten über die Zulässigkeit des Rechtswegs endgiltig entschied. Auf der anderen Seite war von je her die endgiltige Entscheidung der Gerichte über die Zuständigkeit weit verbreitet und wurde sogar vielfach als gemeines deutsches Recht ausgegeben. Eine solche einseitige Entscheidung durch die Behörde des einen Behördenorganismus erscheint aber um deswillen ungeeignet, weil dann die betreffende Behörde gleichzeitig Richter und Partei ist, und sich bei allem Streben nach Unparteilichkeit in der Judikatur jeder Behörde die naturgemäße Tendenz nach Machterweiterung in einer möglichst extensiven Interpretation der ihre Zuständigkeit bestimmenden Rechtsnormen zeigt. Dazu kommt, wenn den ordentlichen Gerichten die Entscheidung anvertraut ist, die Gefahr, daß dieselben die staatsrechtlichen Gesichtspunkte nicht gehörig berücksichtigen, sondern ihren privatrechtlichen Anschauungen unterordnen. Endlich ist auch noch die Bestellung einer besonderen Behörde zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte möglich.

Die preußische Gesetzgebung über die Kompetenzkonflikte beginnt bald nach der Zeit, in der überhaupt eine scharfe Trennung der Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden erfolgt war.

Bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts half man sich bei der mangelhaften Ressortabgrenzung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden mit Ermahnungen an dieselben zur Friedfertigkeit und in Ermangelung einer Einigung damit, daß man die Streitfrage vor den König brachte, der dann eine Kabinettsordre gleichzeitig zur Entscheidung des vorliegenden und als Norm für künftige Fälle erließ. Nachdem jedoch durch das Ressortreglement vom 19. Juni 1749 eine erschöpfende Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse auf Grund allgemeiner Prinzipien erfolgt war, erschien dieses Eingreifen des Königs durch Reskripte, die gleichzeitig Urteile und Rechtsnormen waren, nicht mehr durchführbar. Es wurde daher schon am 27. April 1750 angeordnet, daß für den Fall von Kompetenzkonflikten sowohl das Generaldirektorium wie das Justizministerium „ein geschicktes cordates und nicht praeoccupirtes subjectum" vorschlagen sollten, die zusammen die Kompetenzkonflikte zu untersuchen und, falls sie sich über die Entscheidung nicht einigen könnten, an den König unmittelbar zu berichten hätten. Die Mitglieder dieser Kommission wurden aber sehr bald vermehrt, und am 10. Februar 1756 erhielt diese sogenannte Jurisdiktionskommission eine besondere Instruktion als Kompetenzgerichtshof [7]). Die Jurisdiktionskommission hatte den Charakter eines selbstständigen Gerichtshofs, doch war damit nach den Grundsätzen des damaligen preußischen Staatsrechts ein Eingreifen des Königs in die Entscheidung des konkreten Rechtsfalls nicht ausgeschlossen.

Bei der neuen Organisation der Behörden im Jahre 1808 fiel dieser Kompetenzgerichtshof fort. Dadurch entstand eine Lücke. Die Uebertragung der Entscheidung von streitigen Zuständigkeitsfragen an den Staatsrat durch die Verordnungen vom 16. Dezember 1808, 27. Oktober 1810 und 20. März 1817 war nicht geeignet, diese Lücke auszufüllen, da der Staatsrat nur über Ressortstreitigkeiten zwischen verschiedenen Ministerien zu entscheiden hatte, die Gerichte bezüglich ihrer Rechtsprechung aber im allgemeinen keinem Ministerium untergeordnet waren.

Die Kabinettsordre vom 30. Juni 1828 über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden [8]) bestimmte daher, jeder einzelne Fall eines Kompetenzkon-

[7]) N. C. C. II, Suppl. Nr. 10.
[8]) G.S. 1828, S. 86.

flikts zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, der nicht durch eine Vereinigung zwischen dem Justizminister und dem Minister der betreffenden Verwaltung zu erledigen sei, solle im gesamten Staatsministerium nach seinen faktischen und rechtlichen Verhältnissen vollständig erörtert und geprüft, demnächst aber von dem Staatsministerium gutachtlich darüber an den König berichtet werden. Dieser behielt sich vor, unmittelbar, erforderlichen Falls nach erstattetem Gutachten des Staatsrats, zu entscheiden oder die Entscheidung dem höchsten Gerichtshofe aufzutragen. Das Rechtsverfahren sollte beim Eintritte des Konflikts bis zur Entscheidung desselben suspendiert werden. Der Gesetzgeber ging hierbei allerdings von der schon nach damaligem Staatsrechte irrtümlichen Voraussetzung einer Unterordnung der Gerichte bezüglich ihrer Rechtsprechung unter den Justizminister aus, und hielt deshalb eine Erledigung des Konflikts durch Verständigung zwischen dem Justizminister und dem betreffenden Ressortminister für zulässig. Diese rechtsirrtümliche Voraussetzung ließ aber die Rechtsgiltigkeit der Kabinettsordre selbst unberührt. Es wurden eben die betreffenden Minister, falls sie mit einander übereinstimmten, und eventuell der König nach erfordertem Gutachten des Staatsministeriums zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte für zuständig erklärt. Wohl aber ergaben sich, weil die Kabinettsordre auf rechtsirrtümlichen Voraussetzungen beruhte, schwere politische Bedenken gegen dieselbe, um so mehr, als die Praxis annahm, daß auch rechtskräftige Erkenntnisse des obersten Gerichtshofs, welche gegen die das Staats- oder Fiskalinteresse vertretenden landesherrlichen Behörden ergangen seien, durch Erhebung des Kompetenzkonflikts beseitigt werden könnten.

Das Gesetz vom 8. April 1847 über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden [9]) traf daher neue Bestimmungen über die Erledigung der Kompetenzkonflikte und zwar wesentlich im Anschlusse an das französische Recht. Ein kurzes Eingehen auf die Entwicklung, welche dieses hinsichtlich der Kompetenzkonflikte eingeschlagen hat, erscheint daher unumgänglich notwendig [10]).

---

[9]) G.S. 1847, S. 170.

[10]) Vgl. über das französische Recht A. Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, Paris 1857, chap. IV; Block, Dictionnaire s. v. conflit; Dareste, La justice administrative en France, Paris 1862; A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. édit., Paris

In der alten französischen Monarchie stand die Entscheidung der Kompetenzkonflikte lediglich einem Teile der streitenden Behörden, den Verwaltungsbehörden zu, indem diese vermöge des Droit d'évocation jede vor den Gerichten schwebende Sache, bei der die Verwaltung interessiert war, an sich ziehen konnten. Hierauf war fast die ganze französische Verwaltungsgerichtsbarkeit des 18. Jahrhunderts gegründet. Während die Verwaltungsrechtsprechung in Preußen lediglich auf organisatorischen Verordnungen beruhte, die den Verwaltungsbehörden eine umfassende Gerichtsbarkeit in Sachen ihres Ressorts beilegten, kamen solche Verordnungen in Frankreich und zwar in der Form eines Verbots an die Gerichte, sich mit den betreffenden Angelegenheiten zu befassen, erst in zweiter Reihe in Betracht. Der Schwerpunkt lag hier in dem unbedingt durchgreifenden Evokationsrechte. Dieses gab durch eine allgemeine Klausel den Verwaltungsbehörden die Selbstbestimmung ihrer Kompetenz und damit gleichzeitig die Entscheidung über Kompetenzkonflikte und die Gerichtsbarkeit in den Sachen, die sie an sich zogen. Auch nach der Revolution behielt man aus politischen Gründen die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Ausschließung der Gerichte von allen die Verwaltung berührenden Fragen bei. Theoretisch wurde aber dieser Zustand nunmehr gerechtfertigt mit der Teilung der Gewalten, die richterliche Gewalt sollte sich unter keinen Umständen in die Verwaltung einmischen [11]). Da diese ganze Theorie aber bei ihrer Anwendung auf das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung aus einem Mißtrauen gegen die politische Zuverlässigkeit der Gerichte hervorgegangen war, so wurden bei Entscheidung von Konflikten zwischen Justiz und Verwaltung trotz des eine gleiche Behandlung beider Behördenorganisationen erfordernden Grundsatzes die Gerichte durchaus ungünstiger gestellt als die Verwaltungsbehörden. Es wurde

---

1885, VII p. 352 ff.; L. v. Stein, a. a. O. S. 428; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Straßburg 1886.

[11]) Gesetz vom 16./20. August 1790, Tit. 2, Art. 13: „Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions." Vgl. auch die Erörterungen über die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt in § 137, mit der das Kompetenzverfahren wegen des gemeinsamen Grundprinzips der Teilung der Gewalten im engsten Zusammenhange steht.

demgemäß zwar den letzteren die Befugnis erteilt, durch Erhebung des Konflikts, über den der Staatsrat zu entscheiden hatte, einen Rechtsstreit den ordentlichen Gerichten zu entziehen. Dagegen stand die entgegengesetzte Befugnis den ordentlichen Gerichten nicht zu [12]). Nur in Strafsachen war die Konfliktserhebung ausgeschlossen. Bei der Abhängigkeit der französischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte vom Ministerium kam die Erhebung des Kompetenzkonflikts der Rechtsverweigerung in vielen Fällen ziemlich gleich [13]).

Indem man diesen französischen Rechtszustand einfach auf Deutschland übertrug, verkannte man, daß derselbe auf in Deutschland nicht vorhandenen staatsrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere auf der Teilung der Gewalten, beruhe. Nur aus der Thatsache, daß man einfach französische Einrichtungen kopierte, erklären sich aber verschiedene Eigentümlichkeiten, welche namentlich die preußische Gesetzgebung über die Kompetenzkonflikte bis in die neueste Zeit bewahrt hat. Trotz erheblicher Mängel in verschieden Punkten sind aber die Vorzüge des preußischen Gesetzes vom 8. April 1847 im Vergleiche mit dem bisherigen Zustande nicht zu verkennen. Das Gesetz schuf zunächst einen besonderen Gerichtshof zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten, bestehend aus dem Präsidenten des Staatsrats, dem Staatssekretär und neun Mitgliedern des Staatsrats, von denen fünf Justiz- und vier Verwaltungsbeamte sein mußten. Die Erhebung des positiven Konflikts sollte nicht mehr in rechtskräftig entschiedenen Sachen und überhaupt nur durch die Central- oder Provinzialbehörden erfolgen dürfen. Die Mängel dieser neuen Bildung bestanden besonders darin, daß der Kompetenzgerichtshof nicht die volle richterliche Unabhängigkeit besaß, und daß nach französischem Vorbilde die Erhebung des Konflikts nur den Verwaltungsbehörden für die vor den Gerichten schwebenden Sachen, nicht aber auch umgekehrt den Gerichten für die Sachen, welche die Verwaltungsbehörden an sich gezogen hatten, eingeräumt wurde.

Die preußische Verfassungsurkunde beschränkte sich in Art. 96 auf die Bestimmung, daß die Kompetenz der Gerichte und der Ver-

[12]) Vgl. Règlement pour l'organisation du conseil d'état vom 5. nivôse VIII, art. 11, avis du conseil d'état vom 22. Januar 1813 und ordonnance vom 1. Juni 1828.

[13]) Dies wird mit Recht hervorgehoben von Seydel, Bayr. St.R., Bd. 2, S. 532.

waltungsbehörden durch das Gesetz geregelt werde, und daß über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden ein durch Gesetz bezeichneter Gerichtshof zu entscheiden haben solle. Da ein neues Gesetz nicht erging, blieb nach Maßgabe des Art. 110 der Verfassungsurkunde das Gesetz vom 8. April 1847 auch weiterhin in Geltung.

Die Reichsgesetzgebung steht grundsätzlich auf einem anderen Standpunkte als das preußische Recht. Sie will die Entscheidung der Kompetenzkonflikte unter Beseitigung jedes besonderen Kompetenzgerichtshofs lediglich der einen Kategorie von Behörden, den Gerichten, einräumen und bestimmt daher: „Die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtswegs" (§ 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes). Dieser reichsrechtliche Grundsatz wird aber durchbrochen durch Vorbehalte zu Gunsten des Partikularrechts, so daß er nur in wenigen deutschen Mittel- und Kleinstaaten zur Geltung gelangt ist. Es ist nämlich zulässig, daß auf Antrag eines Bundesstaates und mit Zustimmung des Bundesrates die Kompetenzkonflikte aus dem betreffenden Staate dem Reichsgerichte zuwiesen werden (§ 17 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze). Außerdem kann aber die Landesgesetzgebung die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtswegs besonderen Behörden übertragen. Der Landesgesetzgebung sind jedoch in dieser Hinsicht reichsrechtlich verschiedene Schranken gezogen, nämlich:

1. Die Mitglieder des Kompetenzgerichtshofes werden für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amtes oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt. Eine Enthebung vom Amte kann nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts stattfinden.

2. Mindestens die Hälfte der Mitglieder muß dem Reichsgerichte oder dem obersten Landesgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören. Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken. Diese Anzahl muß eine ungerade sein und mindestens fünf betragen.

3. Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien.

4. Sofern die Zulässigkeit des Rechtswegs durch rechtskräftiges Urteil des Gerichts feststeht, ohne daß zuvor auf Entscheidung der

besonderen Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts maßgebend (§ 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes).

Die preußische Regierung sprach nun bei Beratung des Gerichtsverfassungsgesetzes das Bedenken aus, daß es ihr vielleicht nicht gelingen werde, ein neues, dem Reichsrechte entsprechendes Gesetz mit dem Landtage zu vereinbaren. Dann würde mit dem Inkrafttreten des Gerichtsverfassungsgesetzes der bisherige, mit dem nunmehrigen Reichsrechte in Widerspruch stehende Kompetenzgerichtshof aufgehoben sein, ein neuer aber nicht errichtet werden können. Der § 17 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze fügte daher den weiteren Vorbehalt hinzu, daß für diejenigen Bundesstaaten, in denen besondere Behörden zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte beständen und nach Maßgabe des Gerichtsverfassungsgesetzes einer Veränderung ihrer Einrichtung oder ihres Verfahrens bedürften, die Veränderung, sofern sie nicht bis zum Inkrafttreten des Gerichtsverfassungsgesetzes landesgesetzlich getroffen sei, durch landesherrliche Verordnung eingeführt werden könne. Thatsächlich gelang das Zustandekommen des Gesetzes in Preußen nicht. Es erging daher die Verordnung vom 1. August 1879 betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden [14]). Dieselbe hat aber formell die Kraft eines Gesetzes, d. h. ihre Abänderung kann nur im Wege der Landesgesetzgebung erfolgen. Denn das Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze hat nur die Herstellung einer Uebereinstimmung in Einrichtung und Verfahren des Kompetenzgerichtshofs mit den reichsrechtlichen Vorschriften eventuell einer landesherrlichen Verordnung vorbehalten. Nachdem die Uebereinstimmung aber einmal hergestellt ist, greift der allgemeine Grundsatz des § 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes in Verbindung mit Art. 96 der Verfassungsurkunde wieder Platz, daß die Regelung der Kompetenzkonflikte innerhalb der reichsrechtlichen Schranken Sache der Landesgesetzgebung ist.

§ 148. Das Konfliktsverfahren.

Zur Entscheidung von Streitigkeiten über die Zulässigkeit des Rechtswegs in den durch die Verordnung bestimmten Fällen ist der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte berufen. Dieser

[14]) G.S. 1879, S. 537.

Gerichtshof besteht aus elf Mitgliedern, von denen sechs dem Oberlandesgerichte zu Berlin angehören müssen. Die anderen Mitglieder müssen für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt befähigt sein. Erfordert wird außerdem für alle Mitglieder die Vollendung des 35. Lebensjahres.

Die Ernennung erfolgt durch den König auf Vorschlag des Staatsministeriums und zwar für die Dauer des von den Mitgliedern zur Zeit ihrer Ernennung bekleideten Amtes oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit.

Die Enthebung vom Amte ist nur unter denselben Voraussetzungen zulässig wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts. Während die Gesetze anderer deutscher Staaten, so das bayrische vom 18. August 1879 und das württembergische vom 25. August 1879 im Anschlusse an die Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes im einzelnen die Fälle aufzählen, in denen die Enthebung eines Mitgliedes des Kompetenzgerichtshofes von seinem Amte zulässig ist, beschränkt sich also das preußische Recht auf den einfachen Hinweis auf die reichsrechtlichen Bestimmungen betreffend die Mitglieder des Reichsgerichts. Damit ist aber, wie schon aus dem Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses [1]) sich ergiebt, allen möglichen Kontroversen Thür und Thor geöffnet. Insbesondere wurde in Zweifel gezogen, wer denn nun für die Mitglieder des Kompetenzgerichtshofs das zuständige Disziplinargericht sei, das Reichsgericht, der Kompetenzgerichtshof selbst oder für die nicht richterlichen Mitglieder auch der Disziplinargerichtshof, wer ferner an die Stelle des Oberreichsanwalts zu treten habe. Augenscheinlich hat man nicht das Reichsgericht zum Disziplinargerichte bestellen, sondern die richterliche Unabhängigkeit des Kompetenzgerichtshofs dadurch sichern wollen, daß man ihm gegenüber seinen Mitgliedern dieselben Disziplinarbefugnisse einräumte wie dem Reichsgerichte gegenüber den seinigen. Disziplinargericht ist also der Kompetenzgerichtshof, nur die Voraussetzungen und die Formen des Disziplinarverfahrens sind dieselben wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts. Die in letzterem Falle vorgeschriebene Anhörung des Oberreichsanwalts fällt beim Kompetenzgerichtshofe selbstverständlich fort, da bei diesem eine Staatsanwaltschaft nicht besteht. Damit ist die Frage für diejenigen Mitglieder erledigt, welche ein anderes Amt

[1]) Sten. Bericht des Abgeordnetenhauses 1878/79 Anl. Bd. 2, S. 1869.

nicht bekleiden und deshalb auf Lebenszeit ernannt werden. Die Regel bildet jedoch letztere Ernennungsart nicht, sondern vielmehr die Ernennung im Nebenamte für die Dauer des Hauptamtes. Daß gegen diese Mitglieder wegen Dienstvergehen in ihrem Hauptamte oder wegen außerdienstlicher Disziplinarvergehen ein Disziplinarverfahren vor der mit Rücksicht auf ihr Hauptamt zuständigen Disziplinarbehörde eingeleitet wird, ist in keiner Weise ausgeschlossen. Ebenso kann eine unfreiwillige Pensionierung in Beziehung auf das Hauptamt nach den für dieses geltenden Vorschriften erfolgen. Allerdings würde ein Disziplinar- wie ein Pensionierungsverfahren nur die Entlassung vom Hauptamte zur Folge haben können. Da jedoch die Ernennung zum Mitgliede des Kompetenzgerichtshofs nur für die Dauer des Hauptamts erfolgt ist, zieht der Verlust des letzteren den der Mitgliedschaft des Kompetenzgerichtshofs von Rechtswegen nach sich. Infolge der mangelhaften gesetzlichen Bestimmungen ist daher die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Kompetenzgerichtshofs nur in der unvollkommensten Weise geschützt.

Der Gerichtshof entscheidet in der Besetzung von sieben Mitgliedern.

Die Geschäftsordnung, insbesondere die Befugnisse des Vorsitzenden und die Reihenfolge, in welcher die Mitglieder an den einzelnen Sitzungen teilzunehmen haben, werden durch ein von dem Gerichtshofe zu entwerfendes und dem Staatsministerium zur Bestätigung einzureichendes Regulativ geordnet (§ 1—3 der Verordnung vom 1. August 1879) [2]).

Das Konfliktsverfahren ist teilweise ein anderes, je nachdem es sich um einen positiven oder negativen Kompetenzkonflikt handelt.

Beim positiven Kompetenzkonflikte bildet die Grundlage des Verfahrens die Erhebung des Konflikts. Dieselbe kann erfolgen, wenn die Verwaltungsbehörden, zu denen auch die Auseinandersetzungsbehörden zu rechnen sind, den Rechtsweg in einem bei den Gerichten anhängigen bürgerlichen Rechtsstreite für unzulässig erachten, dagegen nur unter der Voraussetzung, daß die Zulässigkeit des Rechtswegs in der Sache nicht schon durch rechtskräftiges Urteil des Gerichts feststeht. Befugt zur Erhebung des Kompetenzkonflikts ist nur die Central- oder

[2]) Eine Publikation des Regulativs ist nicht erfolgt.

Provinzialverwaltungsbehörde [3]) und zwar, wenn letztere in mehrere Abteilungen zerfällt, das Plenum derselben [4]). Der Kompetenzkonflikt kann von diesen Behörden auch dann erhoben werden, wenn die Zuständigkeit zur Entscheidung der Sache für die Verwaltungsgerichte in Anspruch genommen wird [5]). Die Erhebung des Kompetenzkonflikts erfolgt bei dem Gerichte, bei welchem die Sache anhängig ist, durch die schriftliche Erklärung, daß der Rechtsweg für unzulässig erachtet werde. Dieser Erklärung soll zwar eine Begründung beigefügt werden, doch ist dieselbe nicht wesentlich. Wird die Erklärung bei einem Gerichte abgegeben, bei welchem die Sache nicht anhängig ist, so hat dieses die Erklärung an das zuständige Gericht zu übersenden. Die Erhebung des Konflikts unterbricht für die Dauer des denselben betreffenden Verfahrens den Civilprozeß und hindert auch die Verkündung der Entscheidung. Insbesondere muß das Gericht, wenn zur Zeit der Erhebung des Kompetenzkonflikts ein für vorläufig vollstreckbar erklärtes Urteil vorliegt, die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung von Amtswegen anordnen. Gegen diese Entscheidung findet kein Rechtsmittel statt. Spricht sich später der Kompetenzgerichtshof für die Zulässigkeit des Rechtswegs aus, oder wird der Kompetenzkonflikt zurückgenommen, so ist jene Entscheidung in gleicher Weise von Amtswegen wieder aufzuheben. Das Gericht benachrichtigt von Amtswegen die Verwaltungsbehörde von dem Eingange der Erklärung und die Parteien von der Erhebung des Kompetenzkonfliktes unter Mitteilung einer Abschrift der Erklärung. Ist die Sache bei einem Gerichte höherer Instanz anhängig, so sind die Prozeßakten unter Beifügung der Erklärung der Verwaltungsbehörde, sowie der Zustellungsurkunden über die Benachrichtigung der Parteien dem Gerichtsschreiber

---

[3]) Voraussetzung ist dabei, daß das Ressort der den Konflikt erhebenden Behörde durch das gerichtliche Einschreiten berührt wird. Vgl. Entsch. des K.G.H. vom 30. Januar 1858 — J.M.Bl. 1858, S. 111 —. Dagegen beschränkt sich die Befugnis der Provinzialbehörden nicht auf Prozesse, die innerhalb ihres Verwaltungsbezirks schweben. Vgl. Entsch. des K.G.H. vom 22. Oktober 1853 — J. M.Bl. 1853, S. 144 —.

[4]) Dies gilt auch für die dem Regierungspräsidenten zur eigenen Bearbeitung überwiesenen Sachen, da der Regierungspräsident keine selbstständige Provinzialbehörde bildet, sondern nur an die Stelle der bisherigen Regierungsabteilung des Innern getreten ist. Uebereinstimmend v. Brauchitsch Bd. 1 (10. A.), S. 554 N. 3, v. Stengel a. a. O. S. 560.

[5]) Vgl. § 113 Abs. 1 L.V.G.

des Gerichts erster Instanz zurückzusenden (§§ 4—8, 19, 22 a. a. O.).

Die Erhebung des Kompetenzkonflikts ist fernerhin zulässig für den Fall des sogenannten negativen Konflikts, d. h. wenn in einer Sache einerseits die Gerichte und andererseits die Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte ihre Zuständigkeit endgiltig ausgesprochen haben, weil von den Gerichten die Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte und von diesen die Gerichte für zuständig erachtet werden. Es tritt jedoch in diesem Falle, abweichend von dem früheren Rechte, welches auch hier die Konfliktserhebung durch eine öffentliche Behörde kannte, dasselbe nur noch ein auf Antrag einer bei der Sache beteiligten Person. Der Antrag ist bei dem Gerichte anzubringen, bei welchem die Sache in erster Instanz anhängig war, und der Gegenpartei von Amtswegen zuzustellen (§ 21 a. a. O.). Während bei dem positiven Konflikte das Verfahren unzulässig war, sobald ein rechtskräftiges Urteil des Gerichts in der Sache vorlag, wird hier im Gegenteil ein rechtskräftiges Urteil des Gerichts, durch welches es seine Unzuständigkeit ausspricht, als Grundlage des Konfliktsverfahrens vorausgesetzt.

Innerhalb eines Monats[6]) von der Zustellung der Benachrichtigung an können die Parteien, mag es sich nun um einen positiven oder um einen negativen Kompetenzkonflikt handeln, bei dem Gerichte erster Instanz einen Schriftsatz über den Kompetenzkonflikt einreichen. Derselbe muß, sofern er nicht von einer öffentlichen Behörde oder einer zum Richteramte befähigten Person ausgeht, von einem Rechtsanwalte unterzeichnet sein. Das Gericht teilt davon der Verwaltungsbehörde und der Gegenpartei Abschrift mit oder macht, wenn keine Schriftsätze eingegangen sind, der Verwaltungsbehörde davon Anzeige. Nach Eingang der Schriftsätze, beziehungsweise nach Ablauf der Frist sendet das Gericht die Akten mittels Berichts an das Oberlandesgericht, welches sie unter Beifügung seines Gutachtens dem Justizminister überreicht. Der Justizminister übermittelt die Akten dem Kompetenzgerichtshofe und benachrichtigt davon die Verwaltungsbehörde.

---

[6]) Aus dieser Fristbestimmung ergiebt sich nur eine Verpflichtung des Gerichts, auf den Eingang der Erklärungen einen Monat zu warten, eine spätere Einreichung zu den Akten ist jedoch nicht ausgeschlossen. Andrer Ansicht Entsch. des K.G.H. vom 5. April 1851 und vom 7. Oktober 1854 — J.M.Bl. 1851, S. 191, 1855, S. 86 —.

Die Provinzialverwaltungsbehörden ihrerseits haben die Verpflichtung, an den beteiligten Verwaltungschef Anzeige von der Erhebung des Kompetenzkonflikts zu erstatten und unter Vorlegung der Parteierklärungen gutachtlich zu berichten. Der Verwaltungschef kann dem Gerichtshofe eine schriftliche Erklärung über den Kompetenzkonflikt mitteilen, aber auch den erhobenen Konflikt zurücknehmen. In letzterem Falle gehen die Akten durch Vermittlung des Justizministers an das zuständige Gericht zurück, welches die Parteien von der Zurücknahme benachrichtigt (§§ 9—11, 21 a. a. O.).

Das Verfahren vor dem Kompetenzgerichtshofe ist ein öffentliches und mündliches. Wegen der Ausschließung der Oeffentlichkeit, der Sitzungspolizei und der Aufnahme des Protokolls nimmt die Verordnung auf die Bestimmungen der Civilprozeßordnung Bezug. Die Anberaumung des mündlichen Verhandlungstermins und die Ladung der Parteien erfolgt von Amtswegen durch den Vorsitzenden. Ein Erscheinen der Parteien oder eines Vertreters in dem Termine ist jedoch nicht erforderlich. Wollen aber die Parteien in dem Termine verhandeln, so besteht für sie, wenn sie nicht öffentliche Behörden oder zum Richteramte befähigte Personen sind, Anwaltszwang. Der beteiligte Verwaltungschef erhält von der Bestimmung des Termins Anzeige und kann einen Beamten mit seiner Vertretung beauftragen. Die mündliche Verhandlung beginnt mit einem Referate, welches ein durch den Vorsitzenden beauftragtes Mitglied des Gerichtshofs von den bisherigen Verhandlungen giebt. Darauf werden die Vertreter der Parteien und der vom Verwaltungschef abgeordnete Beamte gehört (§§ 12—14 a. a. O.).

Das Urteil kann nur von denjenigen Mitgliedern gefällt werden, welche der dem Urteile zu Grunde liegenden Verhandlung beigewohnt haben. Die Verkündigung des Urteils erfolgt in dem letzten mündlichen Verhandlungstermine oder in einem sofort anzuberaumenden Publikationstermine, der nicht über eine Woche hinaus angesetzt werden soll. In dem Urteile sind die Namen der Mitglieder, welche bei der Entscheidung mitgewirkt haben, anzugeben. Die Ausfertigungen werden von dem Vorsitzenden unterschrieben und mit dem Gerichtssiegel versehen. Eine Urteilsausfertigung erhält der Verwaltungschef, eine andere mit den gerichtlichen Akten der Justizminister. Letzterer schickt die Urteilsausfertigung mit den Akten an das Gericht, bei

welchem die Sache anhängig war, und dieses stellt den Parteien das Urteil von Amtswegen zu (§§ 15—17 a. a. O.).

Ist der Rechtsweg für unzulässig erachtet, so werden Gerichtskosten nicht erhoben und die bereits erhobenen zurückgezahlt. Eine Erstattung der den Parteien erwachsenen Kosten findet nicht statt. Das durch die Erhebung des Kompetenzkonflikts selbst veranlaßte Verfahren ist stets gebühren- und stempelfrei. Auch werden weder bare Auslagen in Ansatz gebracht, noch die den Parteien erwachsenen Kosten erstattet (§§ 18, 20 a. a. O.).

Was die Wirkungen des Urteils des Kompetenzgerichtshofs anbetrifft, so sind drei verschiedene Fälle zu unterscheiden.

Der negative Kompetenzkonflikt ist lediglich dadurch veranlaßt worden, daß auf dem gewöhnlichen Wege eine Behörde zur Erledigung der Sache nicht zu finden war. Das Urteil des Kompetenzgerichtshofs muß also diese Frage lösen und zwar in einer für die Gerichte und Verwaltungsbehörden bindenden Weise. Es hieße das ganze Verfahren zu einem vergeblichen machen, wollte man den Gerichten oder Verwaltungsbehörden die Befugnis einräumen, ungeachtet des ergangenen Urteils des Kompetenzgerichtshofs nochmals selbstständig über die Frage der Zuständigkeit zu befinden. Jeder Zweifel in dieser Beziehung wird aber ausgeschlossen durch die positive Bestimmung, daß für den Fall des negativen Konflikts der Kompetenzgerichtshof die entgegengesetzten Entscheidungen aufzuheben und die Sache zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung an die betreffende Instanz zu verweisen hat (§ 21 Abs. 4 a. a. O.). Gerichte wie Verwaltungsbehörden sind also hier in der Zuständigkeitsfrage an die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofs gebunden.

Ebenso ist es beim positiven Konflikte unbestritten, daß nach einem Urteile des Kompetenzgerichtshofs, welches die Unzulässigkeit des Rechtswegs zum Inhalte hat, die ordentlichen Gerichte sich nicht weiter mit der Sache befassen dürfen.

Verschiedene Ansichten bestehen nur über die dritte Frage, ob beim positiven Konflikte das Erkenntnis des Kompetenzgerichtshofs, welches sich für die Zulässigkeit des Rechtswegs ausspricht, die selbstständige Prüfung dieses Punktes durch die ordentlichen Gerichte und, wie man mit demselben Rechte hinzufügen kann, das Erkenntnis des Kompetenzgerichtshofs, welches die Unzulässigkeit des Rechtswegs zum Gegenstande hat, die selbstständige Prüfung der Zuständigkeit durch

die Verwaltungsbehörden ausschließt. In Theorie und Praxis wird meist nur die erstere Eventualität erörtert, irgend welcher Unterschied zwischen beiden Fällen besteht jedoch nicht, die Antwort, wie sie auch ausfallen mag, muß für beide die gleiche sein.

Für das selbstständige Prüfungsrecht der Gerichte und Verwaltungsbehörden führt man gewöhnlich an, daß jede Behörde ihre Zuständigkeit jederzeit von Amtswegen zu prüfen habe [7]). Letztere Thatsache ist allerdings richtig, und es unterliegt keinem Zweifel, daß beispielsweise ein Gericht eine Klage wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs gegebenen Falls zurückzuweisen verpflichtet ist, wenn der Konflikt nicht erhoben sein sollte. Es fragt sich aber eben, inwieweit die Prüfung der Zuständigkeitsfrage auf den Kompetenzgerichtshof mit für die Behörden verbindlicher Kraft übergegangen ist, und diese Frage läßt sich nicht durch den Grundsatz beantworten, daß jede Behörde ihre Zuständigkeit von Amtswegen prüfen muß. Gerade für den Fall des Kompetenzkonflikts wird dieser Grundsatz verschiedentlich und zwar in den beiden zuerst erwähnten Fällen zweifellos durchbrochen, und es ist nicht abzusehen, weshalb er sich denn in dem dritten Falle widerstandsfähiger erweisen sollte.

Zunächst fällt gegen das selbstständige Prüfungsrecht der Behörden ins Gewicht, daß, wenn der Kompetenzgerichtshof beispielsweise den Rechtsweg für zulässig, das Gericht ihn demnächst für unzulässig erachten sollte, sich hieraus regelmäßig ein negativer Kompetenzkonflikt entwickeln würde, dessen Ausgang, da ein Urteil des Kompetenzgerichtshofs in der Sache bereits vorliegt, nicht zweifelhaft sein kann. Es würde also lediglich aus formellen Gründen ein sachlich ganz überflüssiges zweimaliges Konfliktsverfahren in derselben Sache hervorgerufen werden. Dieser Grund ist aber doch nur ein rechtspolitischer, der den Gesetzgeber bestimmen müßte, eine selbstständige Prüfung der Zuständigkeit durch die Behörden, nachdem der Kompetenzgerichtshof darüber entschieden hat, auszuschließen. Juristisch ist die Streitfrage damit noch nicht erledigt.

Man hat ferner gegen das Prüfungsrecht das innere Wesen des Konfliktverfahrens als einer Entscheidung über eine Präjudizialfrage im Gegensatze zum französischen Rechte, wo die Konfliktserhebung den

[7]) H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.), S. 386; Entsch. des Reichsgerichts vom 25. März 1884, Bd. 11, S. 392.

Grund für die richterliche Unzuständigkeit bilde, angeführt[8]). Es kann davon abgesehen werden, ob wirklich ein derartiger innerer Unterschied zwischen dem deutschen und dem französischen Rechte in dieser Beziehung besteht, soviel ist wohl als feststehend anzunehmen, daß die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofs wirklich eine solche über eine Präjudizialfrage ist. Aber aus der Anerkennung dieses Prinzips ergiebt sich noch nichts darüber, wie weit über die Präjudizialfrage bindend entschieden ist, ob der ordentliche Richter, nachdem der Kompetenzgerichtshof sich für die Zulässigkeit des Rechtswegs ausgesprochen hat, sich nunmehr für zuständig erachten darf, oder ob er sich für zuständig erachten muß.

Die Antwort hierauf folgt nicht aus dem Wesen der Kompetenzgerichtsbarkeit als der Entscheidung über eine Präjudizialfrage, sondern aus ihrem Wesen als einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Kompetenzgerichtsbarkeit bildet in einem bestimmten Punkte den Ersatz für die fehlende gemeinsame vorgesetzte Dienstbehörde der Gerichte und Verwaltungsbehörden. Der Kompetenzgerichtshof fällt seine Entscheidung statt der Aufsichtsbehörde, und deshalb ist dieselbe unbedingt bindend und schließt eine abweichende Rechtsauffassung der Gerichte und Verwaltungsbehörden über die Zuständigkeitsfrage ebenso unbedingt aus.

---

[8]) So v. Sarwey, a. a. O. S. 688.

Register zum zweiten Bande.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten.)

Ablehnung der Gerichtspersonen im Verwaltungsstreitverfahren 426, im Beschlußverfahren 475.
Abteilungen der Regierungen 308, 316, 324, des Bezirksausschusses 320.
Accise- und Zolldirektionen 306.
Allgemeine Landesverwaltung, überhaupt 96, der Stadt 175, der Landgemeinden 202, 224, 239, 250, der Amtsbezirke 213, der Aemter und Bürgermeistereien 231, der Kreise 295, der Provinzen 356.
Amt 22, 97.
Amtmann in Westfalen 227.
Amtsausschuß in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein 207, 210, in Hohenzollern 300.
Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein 205, in Westfalen 226.
Amtskammern 303.
Amtskaution s. Kautionen.
Amtslehen 2.
Amtspflichten der Beamten 42.
Amtssekretäre 209.
Amtsversammlung in Westfalen 227, in Hohenzollern 299.
Amtsvorsteher 208.
Anerkenntnis im Verwaltungsstreitverfahren 431.
Anfechtung endgiltiger Beschlüsse der Beschlußbehörden 478.
Angehörige der Stadt, der Gemeinde, des Kreises 2c. s. Stadt-, Gemeinde-, Kreis- 2c. Angehörige.
Anleihen, städtische 155, der Landgemeinden 199, 222, 237, der Amtsbezirke 210, der Kreise 292, der Provinzen 354.
Arreststrafe gegen Beamte 66.
Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung 174, einer Gemeindevertretung in den westlichen Provinzen 224, in Hessen-Nassau 250, eines Kreistages 294, eines Provinziallandtages 356.
Aufsicht über die Kommunalverbände, überhaupt 106, über die Städte 170, über die Landgemeinden 200, 224, 239, 250, die Gutsbezirke 205, die Amtsbezirke 213, die Kreise 293, die Provinzen 355.
Ausschließung der Gerichtspersonen s. Ablehnung.
Auswärtige Angelegenheiten, Ministerium derselben 380.
Außerdienstliches Verhalten der Beamten 55.

Beamtenrecht 1.
Beamtenwesen, Geschichte desselben 1.
Beanstandung kommunaler Beschlüsse s. Aufsicht.
Begründung des Staatsdienstes 27.
Behörde 97.
Beigeordnete, städtische 141, der Amtleute in Westfalen, der Bürgermeister in der Rheinprovinz 228, des Gemeindevorstehers in Hannover 235.
Beiladung im Verwaltungsstreitverfahren 433.
Bergwerkserwerb durch Beamte 60.
Berlin, Besonderheiten der Verwaltung der Stadt 317, 321, 360.
Berufung im Verwaltungsstreitverfahren 443.
Bescheid statt Urteil im Verwaltungsstreitverfahren 430, statt Beschluß im Beschlußverfahren 476.
Beschlußbehörden 474.
Beschlußverfahren 471, 475.
Beschwerde, überhaupt 467, im Verwaltungsstreitverfahren 450, weitere Beschwerde im Beschlußverfahren 477, Beschwerde über die städtische Verwaltung 172, s. a. Verwaltungsbeschwerde.
Besoldung der Beamten s. Einkommen.
Bestätigung der Magistratsmitglieder 143, der ländlichen Gemeindebeamten 196, 220, 236, 248, des Landesdirektors 347, kommunaler Beschlüsse der Stadtgemeinden 174, der Landgemeinden 198, 222, der Kreise 294, der Provinzen 355.

Bestallungen, 5, 8, 30.
Beurlaubung s. Urlaub.
Beweisverfahren im Verwaltungsprozesse 337.
Bezirksausschuß 318, 407, 419, 474.
Bezirksrat 318.
Bezirksverbände in Hessen-Nassau 334, 363
Bezirksverwaltung 302.
Bezirksverwaltungsgericht 318, 406.
Bezirksvorsteher 147.
Büreausystem 97.
Bürgerausschuß in Hohenzollern 247.
Bürgereid 129.
Bürgermeister 141, 172, in der Rheinprovinz 227, in Hessen-Nassau und Hohenzollern 248.
Bürgermeisterei in der Rheinprovinz 226.
Bürgermeistereiversammlung i. der Rheinprovinz 227.
Bürgerrecht 125, 246.
Bürgerrechtsgeld 128, 246.
Bürgerschaftliche Repräsentanten 132.
Bürgervorsteher 132.

C. s. auch K.
Centralverwaltung 369.
Chef de Justice 373.
Commissarius loci 114, 170.
Conflit d'attribution 482.
Conflit de juridiction 481.

Dauer des Staatsdienstes 23.
Defektenwesen 41, bei städtischen Beamten 146.
Departements des Generaldirektoriums 374.
Deputationen, städtische, 147, der Regierung s. Abteilungen, für das Heimatwesen 405.
Dezentralisation der Verwaltung 308.
Dienstaufwand 76.
Diensteid der Beamten 7, 34.
Dienstleistungen der Gemeindeangehörigen 167.
Dienstmiete, Auffassung des Staatsdienstes als D., 13.
Dienstpflicht der Beamten 21.
Dienstvergehen 63.
Dienstwohnung 76.
Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern in Berlin 318.
Disziplinargerichte 67.
Disziplinarhof 67.
Disziplinarwesen der Beamten überhaupt 60, der städtischen Beamten 173, der ländlichen Gemeindebeamten 201, der Amtsvorsteher 215, der Kreisbeamten 279, 282, der Mitglieder der Bezirksausschüsse 320, der Provinzialbeamten 345, 348, 358, der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts 421. der Mitglieder des Kompetenzgerichtshofs 491.
Disposition, Stellung der Beamten zur D. 87.
Distrikte in Posen 215.
Distriktskommissare in Posen 215.
Dörfer, Gründung derselben 180.
Domizilpflicht der Beamten 48.
Doppelbesteuerung durch die Gemeinden 164, die Kreise 289.
Dotationen der Amtsbezirke 211, der Kreise 286, der Provinzen 353.
Dreiklassensystem bei der Wahl der Stadtverordneten 134, der Wahl der Landgemeindevertretung in den westlichen Provinzen 218.
Droit d'evocation s. évocation.

Ehekonsens für Beamte 58.
Ehrenämter der Stadt 131, der Landgemeinden 196, 236, der Kreise 263.
Ehrenbürgerrecht 132.
Eid s. Diensteid, als Beweismittel im Verwaltungsstreitverfahren 438.
Einkaufsgeld 128.
Einkommen der Beamten 6, 24, Besteuerung derselben 160.
Einreden im Verwaltungsstreitverfahren 431.
Einzugsgeld 128, 238.
Entfernung aus dem Amte 66.
Entlassung der Beamten 8, 10, 66, 95.
Ernennung der Beamten 33.
Etat s. Haushaltsetat.
Evocation 484, 487.
Extrajudizialappellation 400.

Finanzministerium 384.
Finanzwesen der Städte 153.
Forensen, Besteuerung derselben in den Städten 163, in den Kreisen 288.
Forst- und Baukommission 306.
Forum domicilii im Verwaltungsstreitverfahren 424, in Beschlußsachen 474.
Forum extraordinarium im Verwaltungsstreitverfahren 424, in Beschlußsachen 474.
Forum rei sitae im Verwaltungsstreitverfahren 424, in Beschlußsachen 474.
Französisches Gemeinderecht in den westlichen Provinzen 216.
Französisch-konstitutionelle Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit 410.

Fristen im Verwaltungsstreitverfahren 427, im Beschlußverfahren 476.
Fürstentumsverfassung, schlesische 256.

Gehalt der Beamten 71, der städtischen Beamten 144.
Geheimer Rat 371, 377.
Gehorsamspflicht der Beamten 49.
Geistliche Räte der Regierungen 315.
Geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, Ministerium für, 381.
Geldbuße gegen Beamte 66.
Gemeindeangehörige der Landgemeinden 190, 217, 223, 245.
Gemeindeausschuß in Hannover 235, in Hessen-Nassau 247.
Gemeinderat in der Rheinprovinz 218.
Gemeinderecht in den westlichen Provinzen 217.
Gemeindevermögen, städtisches, 155.
Gemeindeversammlung in den Landgemeinden des Ostens 193, in den westlichen Provinzen 218, in Hannover 235.
Gemeindevertretung in den Landgemeinden des Ostens 193.
Gemeindevorsteher in den Landgemeinden des Ostens 195, in den westlichen Provinzen 220, in Hannover 235.
Generaldirektorium 373.
Generalfinanzdirektorium 373.
Generalkommissariat 372.
Generalordenskommission 391.
Gerichtsstand in Verwaltungsstreitsachen 423, in Beschlußsachen 474, s. a. Forum.
Geschichte des Beamtenwesens 1, der Städteverfassungen 113, der Landgemeindeverfassungen 179, der Kreisverfassungen 251, der Bezirksverwaltung 302, der größeren Kommunalverbände 326, der Centralverwaltung 369, der Verwaltungsgerichtsbarkeit 397.
Gesetzsammlungsamt 391.
Gewerbebetrieb der Beamten 57.
Gnadenkompetenzen der Hinterbliebenen von Beamten 80, Steuerpflicht davon 161.
Gönnersche Theorie des Staatsdienstes 14.
Grenzen der Stadtbezirke 124, der Landgemeinden und Gutsbezirke 189, der Kreise 261, der Regierungsbezirke 312, der Provinzen 335.
Großgrundbesitzer, Wahlverband derselben 265.
Großkanzler 376.
Grundstückserwerb durch Beamte 59.
Gutsbezirke 188, 203, 224, 250.
Gutsherrlichkeit 181.
Gutsvorsteher 204, 225.

Haftung der Beamten 43, 50, des Staates für Versehen derselben 46.
Handel und Gewerbe, Ministerium für, 382.
Hausarchiv 388.
Haushaltsetat der Städte 169, der Landgemeinden des Ostens 200, der westlichen Provinzen 223, der Kreise 292, der Provinzen 354.
Heroldsamt 388.
Hofbeamte 25.
Hofkammer 372, 388.
Hofverwaltung 370.
Hohenzollernsche Lande, Landeskommunalverband derselben 361, Provinzialverwaltung derselben 360.
Hundesteuer 166.

Jadegebiet 335.
Inneres, Ministerium des J. 380.
Innominatkontrakt, Auffassung des Staatsdienstes als J. 14.
Interessiertheit des Verwaltungsgerichts 425, der Beschlußbehörde 475.
Jurisdiktionskommission 485.
Juristische Personen, Kommunalbesteuerung derselben 163, in den Städten 163, in den Kreisen 288.
Justizministerium 373, 385.

Kabinett 377, 391.
Kabinettsministerium 373.
Kämmerer, städtischer, 146.
Kammerdepartements 302.
Kammerjustizdeputationen 494, 457.
Kanzler 370.
Kassenbeamte 37, städtische 146.
Kassenrat 315.
Kautionen der Beamten 9, 37.
Kirchenabgaben, Rechtsweg bei, 467.
Klage im Verwaltungsstreitverfahren 428.
Klagebeantwortung 431.
Königliche Polizeibehörden 177.
Königliches Haus, Ministerium desselben, 387.
Kollegialsystem 97.
Kommissariate 303.
Kommissarische Amtsvorsteher 209.
Kommunallandtage 331, 361.
Kommunalsteuern der Städte 154, 157, der Landgemeinden im Osten 199, der Amtsbezirke 212, der Landgemeinden im Westen 223, in Hannover 237, in Hessen-Nassau und Hohenzollern 245,

250, der Kreise 287, der Provinzen 353, Zulässigkeit des Rechtswegs bei K. 466.
Kommunalsteuerpflicht überhaupt 157, der Beamten 159.
Kommunalsteuerregulative 167.
Kommunalverbände 102.
Kommunalverwaltung, überhaupt 100, der Stadt 148, der Landgemeinden 198, 221, 237, 249, der Amtsbezirke 206, 210, der Aemter und Bürgermeistereien 230, der Kreise 283, der Oberamtsbezirke 302, der Provinz 349.
Kompetenzgerichtshof 489.
Kompetenzkonflikt 479.
Kompetenzstreit 481.
Kompetenzüberschreitung der Beamten 44.
Konfliktserhebung bei Pflichtverletzungen der Beamten 45.
Konfliktsverfahren 492.
Konsistorien 329.
Kontributionsüberschüsse 285.
Kontumazialfolgen im Verwaltungsprozesse 486.
Kostenpunkt im Verwaltungsprozesse 441, im Beschlußverfahren 479.
Kreisangehörige 262.
Kreisausschuß 278, 419, 474.
Kreisausschußsekretär 282.
Kreisdeputierte 277.
Kreiskassen 282.
Kreiskommissare 252.
Kreiskommissionen 281.
Kreissekretär 282.
Kreisstände in Posen 272.
Kreistage 252, 264.
Kreisverfassungen 251.
Kriegsministerium 385.
Kriegs- und Domänenkammern 204.

Landdrosteien in Hannover 310.
Landesausschuß in Hohenzollern 362, in Hessen-Nassau 363.
Landesdirektor 344, 346, 352.
Landeshoheit 4.
Landeskommunalverband der Hohenzollernschen Lande 361.
Landgemeinden 188, 216, Wahlverband derselben 265.
Landgemeindeverfassungen 179.
Landräte 252, 276.
Landschaften in Hannover 367.
Landschaftsräte in Hannover 369.
Landwirtschaft, Domänen und Forsten, Ministerium für, 388.
Lebensberuf, der Staatsdienst als L. 24.
Luxussteuern 166.

Magistrat 140, 150.
Mandat, Auffassung des Staatsdienstes als M. 14.
Medizinalkollegien 329.
Medizinalrat bei den Regierungen 315.
Meistbeerbte 217.
Mietssteuer 166.
Militärpersonen, Beamteneigenschaft derselben 25.
Minister, Gehorsamspflicht derselben 53, Pensionierung 93.
Ministerial-, Militär- und Baukommission 318.
Ministerien 378.
Mündlichkeit im Verwaltungsprozesse 425, im Konfliktsverfahren 495.

Naturallieferungen als Teil des Diensteinkommens 6, 75.
Nebenbeschäftigung der Beamten 57.
Nebenintervention im Verwaltungsprozesse 434.
Negativer Kompetenzkonflikt s. Kompetenzkonflikt.

Oberamtsbezirke in Hohenzollern 297.
Oberamtmann in Hohenzollern 301.
Oberamtssekretär 301.
Ober-Domänen-Direktorium 372.
Oberforstmeister 315.
Oberkriegskollegium 377.
Oberpräsidenten 328, 357.
Oberpräsidialrat 357.
Oberregierungsräte 313.
Oberschulkollegium 377.
Oberverwaltungsgericht 407, 420.
Obrigkeitliche Thätigkeit der Beamten 23.
Oeffentliche Arbeiten, Ministerium für, 383.
Oeffentlichkeit des Verwaltungsprozesses 435, des Konfliktsverfahrens 495.
Oeffentlichrechtlicher Vertrag als Grundlage des Staatsdienstes 17, 27.
Ordnungsstrafen gegen Beamte 66.
Organismus der Verwaltung 98.
Ortsobservanz in den Landgemeinden des Ostens 198.
Ortspolizei, Handhabung derselben in den Städten 176, auf dem flachen Lande im Osten und in Schleswig-Holstein 205, in den Amtsbezirken 213, in den westlichen Provinzen 231, in Hannover 239, 250, 296, in Hessen-Nassau und Hohenzollern 250.
Ortsstatut s. Statut.
Ortsverfassung in den Landgemeinden des Ostens 190.

Parteien im Verwaltungsprozesse 434.
Pauschquantum für den Amtsvorsteher 209.
Pensionierung der Beamten 77, 91, der städtischen Beamten 144, der Gemeindebeamten der westlichen Provinzen 229, der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts 421, Kommunalsteuerpflicht der Pension 161.
Pfandrecht des Staates an den Amtskautionen 39.
Pflichten der Beamten 42.
Plenum der Regierungen 323.
Politisches Verhalten der Beamten 55.
Polizei s. Ortspolizei.
Polizeidirektionen 178.
Polizeigerichtsbarkeit 461.
Polizeipräsidium 178, 318.
Polizeiverordnungsrecht des Amtsvorstehers 214.
Positiver Kompetenzkonflikt s. Kompetenzkonflikt.
Präsident der Regierung 313, des Bezirksausschusses zu Berlin 321, des Staatsministeriums 389, des Staatsrates 394.
Precarium, Auffassung des Staatsdienstes als P. 13.
Privatrechtliche Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit 408.
Provinzen 326.
Provinzialabgaben s. Kommunalsteuern.
Provinzialangehörige 337.
Provinzialausschuß 344, 352.
Provinzialbeamte 348.
Provinzialkommissionen 349.
Provinziallandtag 338, 351.
Provinzialrat 357, 474.
Provinzialschulkollegium 329.
Provinzialstände 329, in Posen 340.
Protokoll der mündlichen Verhandlung im Verwaltungsprozesse 435.
Prozeßhindernde Einreden im Verwaltungsprozesse 431.
Prüfungen der Beamten 8.

Querela, verwaltungsrechtliche, 400.

Rang der Beamten 32, 38.
Rechnungswesen, städtisches 169.
Rechte der Beamten 70.
Rechtsmittel im Verwaltungsstreitverfahren 443, im Beschlußverfahren 477.
Rechtsweg wegen vermögensrechtlicher Ansprüche der Beamten 73, gegen Polizeiverfügungen 458, gegen Polizeiverordnungen 460, in fiskalischen Sachen 463.
Regierungsabteilungen s. Abteilungen.
Regierungsassessoren 314.
Regierungsbehörden 312.
Regierungsbezirke 308.
Regierungsdepartements s. Regierungsbezirke.
Regierungspräsident s. Präsident.
Regierungsräte 314.
Reglements der Kreise 284, der Provinzen 350.
Regulative s. Kommunalsteuerregulative.
Reichsgerichte, Verwaltungsgerichtsbarkeit derselben 400.
Reklamationen gegen städtische Abgaben 168, gegen Kreisabgaben 291, gegen Provinzialabgaben 354.
Reliktenansprüche der Hinterbliebenen von Beamten 80.
Ressortreglement, rheinisches, 457.
Revision im Verwaltungsstreitverfahren 446.
Richterliche Beamte 27.
Rittergüter 182, 224.
Rittergutsbesitzer, polizeiliche Befugnisse derselben in Posen 216.

Sachverständigenbeweis im Verwaltungsprozesse 437.
Samtgemeinden in Hannover 241.
Schöffen in den Landgemeinden des Ostens 195.
Schriftlichkeit im Verwaltungsstreitverfahren 429.
Schulabgaben, Rechtsweg bei S. 467.
Schulräte 315.
Schulzenamt 194, in Posen 497.
Selbstverwaltung 107.
Senate des Oberverwaltungsgerichts 422.
Staatsarchive 391.
Staatsdienst, Theorien 13, Wesen desselben 19.
Staatsdienstvertrag 14.
Staatskanzler 378.
Staatsministerium 389.
Staatsrat 378, 393, als Kompetenzgerichtshof 485.
Staatssekretär 394.
Stadtangehörige 124.
Stadtausschuß 280 s. a. Kreisausschuß.
Stadtbezirk 123.
Stadtkreise 262.
Stadtverordnete 132, 150.
Städte, Wahlverband derselben 265.
Städteordnungen 116, 120.
Städteverfassungen 113.
Stände der einzelnen Landesteile 327.
Ständischer Ausschuß in Posen 344, 348.